

أثر الاختصاص الرقابي للقضاء الدستوري على مبدأ التوازن

أ.م.د. سليم نعيم خضير الخفاجي الباحث . فرحيد راضي
كلية القانون / جامعة البصرة

الملخص

إن هدف الدراسة هو تحديد اختصاصات القضاء الدستوري في فحص التوازن الأفقي ما بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ، ومدى تأثير هذه الاختصاصات في إرساء مبدأ التوازن ، كما تهدف الدراسة الى تحديد المنازعات ما بين السلطتين التشريعية والتنفيذية التي يمكن أن يختص بها القضاء الدستوري ، بوصفه قضاءً مختصاً في بحث مدى تطابق أعمال السلطتين مع نصوص الدستور ، ومنع تجاوز إحدى السلطتين على اختصاصات ووظائف السلطة الأخرى.

ولغرض تحقيق اهداف البحث اتبع الباحث المنهج الوصفي التحليلي المقارن وتوصلنا إلى مجموعة من النتائج أهمها بان المحكمة الاتحادية العليا في العراق، ومن خلال اختصاصها الرقابي ساهمت في إرساء مبدأ التوازن ما بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، إلا أنها من جانب آخر أخلت بمبدأ التوازن .

The impact of the supervisory authority on constitutional justice on the principle of balance

Assis.Prof.Dr. Saleem Naeem Khudhir Al-Khafsji
Researcher. Ther Hameed Radhi
College of Law / University of Basrah

Abstract

The aim of the study is to define the competences of the constitutional judiciary in examining the horizontal balance between the legislative and executive authorities and the extent to which these powers influence the establishment of the principle of balance. The study also aims to identify disputes between the legislative and executive authorities, Examine the conformity of the work of the two authorities with the provisions of the Constitution, and prevent one authority from exceeding the powers and functions of the other.

In order to achieve the objectives of the research, the researcher followed the comparative analytical descriptive approach and reached a set of results, the most important of which is that the Federal Supreme Court of Iraq, and through its supervisory competence contributed to the establishment of the principle of balance between the legislative powers, but on the other hand violated the principle of balance.

المقدمة

يجسد الاختصاص الرقابي للقضاء الدستوري ، أهم وظائف القضاء الدستوري على الإطلاق، فهو مبرر وجوده ، وأساس نشأته بوجه عام ، لإرساء وتفعيل مبدأ سمو الدستور، بوصفه اختصاصا يعمل على ضمان التزام السلطات العامة بالقواعد الدستورية ، عند مباشرتها لاختصاصاتها المنصوص عليها دستورياً ، وذلك من خلال تعقب أعمالها وتصحيح انحرافها ، وضمان عدم انتهاك أي منها للصلاحيات الدستورية للسلطة الأخرى ، للحفاظ على توازنها ، وإرساء مبدأ الفصل بين السلطات.

إذ أن الأخذ بمبدأ التوازن ما بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ، لا يكفي وحده لقيام نظم ديمقراطي سليم خالٍ من أفة الانحراف والاستبداد ، وعليه لا بد من وجود هيئة أخرى مستقلة عن السلطتين التشريعية والتنفيذية لمراقبتهما، ومنع انحرافهما، إذا ما حاولت كلتا السلطتين أو أحدهما الخروج عن أحكام الدستور وتعيديها على اختصاصات ووظائف السلطة الأخرى ، وبذلك يدخل الاختصاص الرقابي للقضاء الدستوري ، طرفاً في إرساء التوازن ما بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ، علاوة على قيامه بحماية الحقوق والحريات الأساسية للمواطنين ضد تعسف السلطات العامة في الدولة ، ولذا تتجلى أهمية البحث في الدور المحوري الذي يلعبه القضاء الدستوري بالتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ، بوصفه الضمانة الدستورية للفصل في أي نزاع قد يحدث ما بين السلطتين عندما يتم تجاوز أي من السلطتين على اختصاصات ووظائف السلطة الأخرى.

تكمن مشكلة البحث في الغموض الذي يعتري دور القضاء الدستوري في التوازن ما بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ، فهل أن القضاء الدستوري يقتصر دوره على رقابة دستورية القوانين التي تسنها السلطة التشريعية والأنظمة (اللوائح) التي تسنها السلطة التنفيذية ، أم يشمل اختصاصه الرقابة على دستورية وسائل التأثير المتبادل ما بين السلطتين أيضاً ؟ ، ولكي نسلط الضوء على أثر الاختصاص الرقابي

للقضاء الدستوري على مبدأ التوازن نرتئي أن نقسم موضوع الدراسة إلى مبحثين وعلى النحو الآتي :

المبحث الاول : ماهية الاختصاص الرقابي للقضاء الدستوري

المبحث الثاني تطبيقات القضاء الدستوري في الرقابة على التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

المبحث الاول/ ماهية الاختصاص الرقابي للقضاء الدستوري

تقوم الدولة القانونية على مقومات عدة تتمثل بوجود الدستور ، والأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات ، وخضوع السلطات والأفراد للقانون بمعناه الواسع ، فإذا كانت السلطة التشريعية تسن التشريعات في الدولة ، فيجب أن تخضع للتشريعات التي صنعتها بنفسها ، وقبل ذلك يجب أن تتقيد في كل ما يصدر عنها بالدستور ، وهذا ما يطلق عليه مبدأ سمو الدستور^(١).

وإذا كان الفصل المطلق بين السلطات قد زال عملياً ، وأصبح الفصل النسبي هو القاعدة في جميع الأنظمة السياسية التي تقوم على مبدأ الفصل بين السلطات ، إذ لم تعد السلطة التشريعية صاحبة الاختصاص الأصلي بالتشريع ، بل تولت السلطة التنفيذية هي الأخرى في وضع نوع من القواعد العامة المجردة ، تعرف باسم التشريعات الفرعية (الانظمة او اللوائح)^(٢) ، والتي تعد قرارات إدارية طبقاً للمعيار الشكلي ، كونها تصدر عن السلطة التنفيذية ، ولكنها تعد عملاً تشريعياً وفقاً للمعيار الموضوعي نظراً لتضمنها قواعد عامة مجردة تنطبق على عدد غير محدد من الافراد أو الجماعات^(٣) ، وهي بذلك غير بعيدة عن الوقوع في مخالفة أحكام الدستور ، بل إن مسألة خروجها على احكام الدستور أقوى مما هي عليه في التشريعات الأصلية التي تسنها السلطة التشريعية، لأن التشريعات الأصلية يتوفر لها من الدراسة والبحث والتمحيص في جميع مراحل إعدادها ، مما لا يتوفر للتشريعات الفرعية على الرغم من كثرتها وما تنظمها من أمور تمس حريات المواطنين مثل لوائح الضبط^(٤).

ولضمان التزام السلطات العامة في الدولة بوظائفها ، وعدم انتهاكها لوظائف السلطات الأخرى دستورياً ، يستلزم وجود كيان مؤسسي حارس ، قادر على صيانة أحكام الدستور وكفالة قيام سلطات الدولة بمباشرة اختصاصاتها الدستورية ، فضلاً عما توفره من حماية فعالة للحقوق والحريات العامة^(٥)، وذلك من خلال تأكيد رقابة القضاء الدستوري على جميع أعمال تلك السلطات^(٦).

وبناءً على ما تقدم ، سنوضح ماهية الاختصاص الرقابي للقضاء الدستوري في مطلبين ، نتناول في الأول منه بيان مفهوم الاختصاص الرقابي للقضاء الدستوري، أما الثاني فنخصصه لبيان محل الاختصاص الرقابي للقضاء الدستوري.

المطلب الأول / مفهوم الاختصاص الرقابي للقضاء الدستوري

إن تحديد مفهوم الاختصاص الرقابي للقضاء الدستوري قد نال اهتمام فقهاء القانون الدستوري ، من خلال ما طرحوه من مفاهيم متعددة ، وذلك لأهمية الدور الذي يلعبه هذا الاختصاص في إمكانية مسائلة السلطتين التشريعية والتنفيذية عن أعمالها أمام هيئة قضائية متخصصة في حالة تجاوزها للحدود التي رسمها الدستور لها ، وذلك بإبعاد أو إلغاء التشريعات المحكوم بعدم دستوريته .

ولذا فسنتناول هذا الموضوع من خلال تقسيمه الى فرعين ، نتناول في الأول منه تعريف الاختصاص الرقابي للقضاء الدستوري وأهميته ، أما الثاني فسنبحث فيه آليات تحريك الاختصاص الرقابي للقضاء الدستوري .

الفرع الأول/ تعريف الاختصاص الرقابي للقضاء الدستوري وأهميته

تعددت التعريفات الفقهية للاختصاص الرقابي للقضاء الدستوري ، وبيان مدى أهميته في الدولة القانونية، إذ تعد رقابة القضاء الدستوري الضامن الحقيقي لنفاذ القاعدة الدستورية ، وهو الحارس الأمين لبوابة الشرعية في دولة القانون ، وهو الحامي للنظام الديمقراطي وسيادة الدستور، وهو الضمانة الأساسية لحماية حقوق الأفراد وحرياتهم وعدم الافتئات عليها من قبل السلطة الحاكمة^(٧)، لذا سنقسم هذا الفرع إلى

قسمين ، نتناول في الأول منه تعريف الاختصاص الرقابي للقضاء الدستوري ، أما القسم الثاني فسوف نتناول فيه أهمية الاختصاص الرقابي للقضاء الدستوري :

أولاً : تعريف الاختصاص الرقابي للقضاء الدستوري

يعرف الاختصاص الرقابي للقضاء الدستوري بأنه التحقق من مخالفة القوانين للدستور ، تمهيداً لعدم إصدارها إذا كانت لم تصدر ، أو لإلغائها أو الامتناع عن تطبيقها إذا تم إصدارها^(٨) ، وعرفه بعض الفقه بأنه إعطاء الحق للقضاء في التحقق من مدى مطابقة القانون لإحكام الدستور^(٩)، وعرفه آخر بأنه البت في مصير قانون ما من حيث كونه يخالف أو لا يخالف الدستور، ويعود أمر ذلك لهيأة قضائية أي إلى محكمة^(١٠).

ويعرفه بعض الفقهاء بأنه : (حق المحاكم بمقتضى وظيفتها الأصلية ، وبناءً على طلب من ذي مصلحة بفحص قانون ما للتحقق من مدى توافقه مع دستور البلاد، ومن ثم الامتناع عن تطبيق هذا القانون أو إلغائه على حسب الاحوال ، إذا ثبت لها تعارضه مع الدستور)^(١١).

ونحن نتفق مع التعريف الأخير، لأنه يجعل الرقابة على دستورية القوانين من اختصاص المحاكم بحكم وظيفتها ، لأن القاضي ملزم عند تطبيق القانون على المنازعات المعروضة امامه بإبعاد التشريعات المخالفة للنص الدستوري ، وكما بين هذا التعريف بأن يكون لصاحب الطلب مصلحة في فحص التشريع المراد تطبيقه عليه كونه يمس حقوقه الدستورية .

وتأسيساً على ما تقدم، يعد الاختصاص الرقابي للقضاء الدستوري نتيجة منطقية لمبدأ سمو الدستور، والذي يقصد به أن القواعد الدستورية تعلو ما عداها من قواعد قانونية داخل الدولة ، وكما يضع هذا المبدأ (سمو الدستور) قيلاً على سلطات الدولة كافة باحترام القواعد الدستورية في كل ما يصدر عنها من أعمال ، سواء أكانت تشريعية أم تنفيذية أم قضائية ، ويعد هذا المبدأ نتيجة منطقية لمبدأ آخر وهو تدرج

التشريعات^(١٢)، وهذا يعني بأن الرقابة على دستورية القوانين تثار بالدول ذات الدساتير الجامدة ، إذ لا يمكن الكلام عن الرقابة إذا كنا أمام دستور مرن ، لأن الأخير لا يتمتع بالسمو الشكلي على القوانين العادية ، إذ لو خالف القانون العادي نصا دستوريا مرنا ، فهذه المخالفة تعدّ تعديلاً للنص الدستوري المرن^(١٣)، إلا أن جانباً من الفقه يرى بأن السلطة التشريعية وإن كانت تمتلك سلطة تعديل الدستور المرن من خلال سنّها للتشريع العادي ، إلا أنها مقيدة بالفكرة القانونية التي يقوم عليها الدستور^(١٤)، أي إن مبدأ سمو الموضوعي للدستور مبدأ عام في الدولة القانونية أيّا كان دستورها عرفياً أم مكتوباً، مرناً أم جامداً^(١٥)، ولضمان أعمال مبدأ سمو الدستور يستلزم وجود وسيلة تكفل عدم الخروج على أحكام الدستور ومبادئه ، إذ تعد الرقابة على دستورية القوانين من أهم الوسائل القانونية والفنية لحماية مبدأ سمو الدستور^(١٦).

ثانياً : أهمية الاختصاص الرقابي للقضاء الدستوري

أسهب فقهاء القانون الدستوري في تحديد أهمية الرقابة القضائية على دستورية القوانين ، إذ يصف الفقيه ((جورج بيردو)) أهمية هذا النوع من الرقابة بقوله : مادام الدستور هو القانون الأعلى في الدولة فلا مناص من احترامه بما يستتبعه هذا الاحترام من بطلان القوانين المخالفة له، مما يوجب وجود هيئة أخرى تختص بإقرار عدم الدستورية ، ومن ثمّ الحيلولة دون ترتيب القانون غير الدستوري لأية آثار^(١٧). ويرى جانب آخر من الفقه ، بأن أهمية وجود اختصاص رقابي للقضاء الدستوري ، تكمن بكونها عائدة الى مبدئين أساسيين^(١٨):

١ . مبدأ المشروعية

من المؤكد أن الرقابة على تصرفات الحكام تعد أهم القواعد الأساسية في الدولة القانونية ، إذ لا بد في كل دولة عادلة من خضوع الحكام جميعاً (رئيس الدولة والوزراء والبرلمان) ، لمبدأ المشروعية في تصرفاتهم ، سواء أكانت قوانين أم لوائح أم قرارات أم إجراءات فردية^(١٩) ، فالبناء القانوني كما عبر عنه ((هانز كلسن)) يقوم

على مبدأ التدرج الهرمي للقواعد القانونية ، فكل قاعدة قانونية تستمد قوتها وشرعيتها من قاعدة قانونية تعلوها في المرتبة والدستور هو قمة هذا الهرم ، والرقابة على دستورية القوانين هي الوسيلة التي يمكن بواسطتها المحافظة على بقاء الدستور في هذه القمة ، وذلك من خلال مطابقة القواعد الأدنى (القوانين واللوائح) للدستور ، ومن ثم تؤكد الرقابة مبدأ المشروعية^(٢٠)، فإن عدم وجود رقابة قضائية على دستورية التشريعات لا يخل فقط بمبدأ تدرج التشريعات وسمو الدستور وإنما يهدره تماما ، مما يجعل نصوص الدستور في مرتبة أدنى أو على الأكثر مساوية للنصوص القانونية الصادرة من السلطة التشريعية أو نصوص اللوائح التي تصدرها السلطة التنفيذية ، وأي امتهان للدستور أكثر من ذلك !! ؟^(٢١).

٢. طبيعة عمل القاضي

الأصل أن وظيفة القاضي هي تطبيق القانون ، وإيجاد الحل القانوني للنزاع المطروح عليه ، كما هو ملزم باحترام الدستور الذي هو القانون الأساس في الدولة ، ومن المسلمات أنه إذا تعارضت لائحة مع قانون وجب بذلك ترجيح الاخير ، لأنه الأعلى مرتبة بسلم المشروعية ، وكذلك إذا تعارض قانون عادي مع الدستور وجب إعلاء كلمة الاخير بعده القانون الأعلى في الدولة^(٢٢).

كما يؤكد جانب آخر من الفقه، بأن أهمية الرقابة القضائية على دستورية القوانين ، وخاصة التي تمارس من خلال الدعوى المباشرة ، تؤدي إلى وحدة الحلول القضائية بشأن دستورية القوانين ، كونها أنيطت بجهة قضائية واحدة ، سواء أكانت أعلى هيئة قضائية في الدولة أم هيئة قضائية متخصصة ، إذ تصدر أحكامها بشأن قانون معين سلباً أو إيجاباً، وفي كلتا الحالتين لا يمكن إثارة مسألة دستورية ذلك القانون مرة أخرى ، لأن قرارها يتمتع بحجية مطلقة ويسري باتجاه كافة^(٢٣).

ومن كل ما تقدم يتضح لنا مدى أهمية وجود رقابة قضائية على دستورية القوانين ، إذ تعد من أهم الوسائل الرئيسية التي بواسطتها نضمن احترام ونفاذ القواعد الدستورية

وسموها على كافة التشريعات العادية واللوائح في الدولة ، كما أنها تعد وسيلة فعالة وضمانة حقيقية في حماية الحقوق والحريات الفردية التي كفلتها النصوص الدستورية من انحراف السلطات العامة والمساس بها^(٢٤).

الفرع الثاني/ اليات تحريك الاختصاص الرقابي للقضاء الدستوري

تتحرك الرقابة القضائية على دستورية القوانين بصفة عامة ، أما من خلال الدعوى الاصلية التي تهاجم مباشرة القانون أو النص القانوني المدعى بعدم دستوريته ، وهي آلية مباشرة لتحريك الاختصاص الرقابي للقضاء الدستوري أو بآلية أخرى ، أهمها الدفع الفرعي والذي يثير المسألة الدستورية من خلال نزاع مطروح على قاضي النزاع الموضوعي^(٢٥)، وهي آلية غير مباشرة لتحريك الاختصاص الرقابي للقضاء الدستوري، ولذا سنوضح تلك الاليتين بشكل مفصل من خلال الآتي :

أولاً : الآلية المباشرة لتحريك الاختصاص الرقابي للقضاء الدستوري

إن آلية تحريك الرقابة القضائية على دستورية القوانين تتم في هذه الحالة من خلال دعوى دستورية مستقلة^(٢٦)، يقيمها صاحب الشأن (الافراد أو بعض الهيئات في الدولة) أمام القضاء الدستوري ، للمطالبة بإلغاء القانون ، دون انتظار تطبيقه عليه^(٢٧)، إذا فالمدعي هو الفرد أو إحدى الهيئات في الدولة والمدعى عليه ، ان جاز التعبير، هو القانون المشكوك في دستوريته^(٢٨)، ولذلك يطلق على هذه الدعوى بأنها دعوى موضوعية (عينية) وليست شخصية ، أي أنها لا تهدف لحماية مصالح الافراد المتنازعة فحسب، بل إنها تهدف من حيث الأساس إلى مواجهة التشريع المخالف لنصوص الدستور وإلزام السلطتين التشريعية والتنفيذية بما تقضي به ، بحيث تحوز احكامها على حجية مطلقة^(٢٩).

إن ما تقدم من وصف للاختصاص الرقابي للقضاء الدستوري كان يتمحور حول الاختصاص الرقابي اللاحق، أي الذي تتم مباشرته بعد إكمال عملية تشريع القانون ودخوله حيز النفاذ، ولكن مباشرة الاختصاص الرقابي للقضاء الدستوري قد

تكون سابقة على صدور القانون، بمعنى آخر إن الاختصاص الرقابي للقضاء الدستوري من الممكن مباشرته قبل أن يستكمل القانون إجراءاته الشكلية ليصبح نافذاً ، أي وهو ما يزال في مرحلة مشروع قانون دون أن يستكمل مراحل صنعه وتام إصداره^(٣٠)، فالرقابة هنا محلها مشروع قانون بعد إقراره من السلطة التشريعية وقبل إصداره من رئيس الجمهورية والعمل به ، فقد يرى رئيس الجمهورية ضرورة التحقق من مشروع القانون وذلك بإحالاته للمحكمة المختصة ، فإن قضت بدستوريته أمكن أن يستكمل إجراءات إصداره ، وبعبارة أخرى كأن لم يكن وتعدر استكمال الإجراءات اللازمة لنفاذه^(٣١)، ولكون مشروع القانون لم ينفذ بعد ويطبق على أرض الواقع ، فلا يتصور أن يلحق الضرر بأحد من جرائه ، ولذلك يقتصر حق تحريك الدعوى في هذه الحالة على السلطات العامة وحدها (رئيس الدولة ، البرلمان ، الحكومة) دون الأفراد^(٣٢).

ومما تجدر الإشارة إليه بأن الرقابة السابقة على دستورية التشريعات (مشروعات القوانين) قد تكون وجوبية أو اختيارية ، حسب ما ينص عليه ذلك الدستور^(٣٣) .

ثانياً : الآلية غير المباشرة لتحريك الاختصاص الرقابي للقضاء الدستوري

تكمن الآلية غير المباشرة في تحريك الرقابة القضائية على دستورية القوانين بواسطة دفع فرعي يقوم به صاحب المصلحة ، بمناسبة قضية منظورة أمام محكمة من المحاكم المدنية أو الجزائية أو الإدارية ، يراد منها تطبيق قانون معين^(٣٤)، فيدفع المدعي عليه بعدم دستورية القانون الذي تستند إليه طلبات المدعي والعكس صحيح ، ويكون عن طريق استناد المدعي عليه بعدم تنفيذ التزاماته مقابل قانون ما ، فيدفع المدعي بعدم دستورية ذلك القانون^(٣٥). وعلى أثر هذا الدفع يقوم قاضي المحكمة بالتحقق من مدى اتفاق أو عدم اتفاق القانون مع الدستور ، فإذا تبين له بأن القانون غير مخالف للدستور طبقه في الدعوى ، وإذا تبين له عدم دستوريته امتنع عن تطبيقه، أي أن القاضي لا يقوم بإلغاء القانون المخالف للدستور في هذه الحالة ، بل يقضي

باستبعاده والامتناع عن تطبيقه فقط على القضية المطروحة أمامه ، ولذا يكون لهذا الحكم الذي يصدره القاضي حجية نسبية تقتصر على أطراف الدعوى، أي يمكن لمحكمة أخرى أن تطبق ذات القانون في قضية أخرى إن لم يدفع بعدم دستوريته^(٣٦). ولذا تعد هذه الطريقة في الرقابة على دستورية القوانين طريقة دفاعية لا هجومية، إذ في هذه الآلية لا يتم الطعن بدستورية القوانين بصورة مباشرة عن طريق دعوى أصلية ترفع أمام الجهة المختصة بالرقابة على دستورية القوانين ، وإنما يثار الاختصاص الرقابي من خلال دفع فرعي داخل دعوى أصلية معروضة أمام المحاكم^(٣٧).

ودأبت التشريعات للأنظمة المقارنة ، الدستورية منها والعادية ، على تنظيم أساليب تحريك الاختصاص الرقابي للقضاء الدستوري ، ففي مصر نصت المادة (٢٧) من قانون المحكمة الدستورية العليا المصري رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٩م المعدل على أنه : (يجوز للمحكمة في جميع الحالات أن تقضي بعدم دستورية أي نص في قانون أو لائحة يعرض لها بمناسبة ممارسة اختصاصاتها ، ويتصل بالنزاع المطروح عليها وذلك بعد اتباع الاجراءات المقررة لتحضير الدعاوى الدستورية) .

أما المادة (٢٩) من ذات القانون فقد نصت على : (تتولى المحكمة الدستورية الرقابة القضائية على دستورية القوانين واللوائح على الوجه التالي :

١. إذا تراءى لإحدى المحاكم أو الهيئات ذات الاختصاص القضائي أثناء نظر إحدى الدعاوى عدم دستورية نص في قانون أو لائحة لازم للفصل في النزاع ، أوقفت الدعوى وأحالت الأوراق بغير رسوم إلى المحكمة الدستورية العليا للفصل في المسألة .
٢. إذا دفع أحد الخصوم أثناء نظر دعوى أمام إحدى المحاكم أو الهيئات ذات الاختصاص القضائي بعدم دستورية نص في قانون أو لائحة ورأت المحكمة أو الهيئة أن الدفع جدي أجلت نظر الدعوى وحددت لمن أثار الدفع ميعاداً لا يجاوز ثلاثة أشهر

لرفع الدعوى بذلك أمام المحكمة الدستورية العليا ، فإذا لم ترفع الدعوى في الميعاد اعتبر الدفع كأن لم يكن) .

وبناءً عليه يتضح لنا من النصوص أعلاه بأن المشرع المصري قصر أساليب تحريك الاختصاص الرقابي للمحكمة الدستورية العليا على ثلاثة طرق وهي ، الاحالة ، أو الدفع ، أو التصدي ، ولم يأخذ بالأسلوب المباشر لتحريك الاختصاص الرقابي للمحكمة الدستورية العليا^(٣٨) ، وبذلك فلا يمكن رفع دعوى مباشرة امام المحكمة الدستورية العليا للطعن في تشريع أو نص منه يخالف الدستور^(٣٩) .

أما في ألمانيا الاتحادية وطبقاً لقانونها الاساس لسنة ١٩٤٩م ، وقانون المحكمة الدستورية الاتحادية لعام ١٩٥١م المعدل ، فإن أساليب تحريك الاختصاص الرقابي على دستورية القوانين والانظمة (اللوائح) المعقودة للمحكمة الدستورية الاتحادية في المانيا ، تتم بأحد الاساليب الآتية :

١. أسلوب مباشر : وهو حق إعطاء القانون الاساسي للحكومة الاتحادية والسلطة التشريعية بشقيها للطعن في قانون ما أو أنظمة (لوائح) يدعى بمخالفتها لأحكام القانون الاساسي (الدستور) ، كما أعطى القانون الاساسي للأفراد الطعن في قانون ما يدعى بأنه يمس إحدى حقوقهم الاساسية يقدم إلى المحكمة الدستورية الاتحادية بصورة مباشرة^(٤٠) .

٢. أسلوب غير مباشر : ويتم عن طريق الدفع الفرعي الذي يقدم أمام محكمة الموضوع أثناء نظرها إحدى الدعاوى المدنية ، أو الجزائية ، أو الادارية ، فإذا رأت المحكمة بأن القانون الذي يتوقف عليه الحكم في الدعوى مخالف للدستور ، وجب عليها أن توقف السير في الدعوى وإحالة المسألة إلى المحكمة المختصة بالمنازعات الدستورية للولاية إذا كان الامر متعلقاً بمخالفة دستور الولاية ، أو إلى المحكمة الدستورية الاتحادية إذا كان الامر متعلقاً بمخالفة الدستور الاتحادي (القانون الاساسي)^(٤١) .

وأعطى القانون الاساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية لسنة ١٩٤٩ الحق للمحاكم وهي تنظر قضية من القضايا بإحالتها الى المحكمة الدستورية الاتحادية ، إذا راود المحكمة شكاً حول دستورية القانون المراد منها تطبيقه على موضوع المنازعة^(٤٢). وعلى النهج ذاته سار المشرع العراقي ، إذ تطرق إلى آليات تحريك الاختصاص الرقابي للمحكمة الاتحادية العليا ، وحصرها بأسلوبين هما :

١. أسلوب المزج بين الدفع الفرعي والدعوى المباشرة

تمارس المحكمة الاتحادية العليا في العراق الرقابة على دستورية القوانين والانظمة النافذة ، من خلال أسلوب المزج ، بإحدى الطرق التالية :

أ . أن يتم الطعن من خلال المحاكم بطلب من تلقاء نفسها أثناء نظرها دعوى ودون وجود دفع من المتقاضين ، وذلك من خلال نص المادة (٣) من النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية العليا رقم (١) لسنة ٢٠٠٥ ، إذ تنص على : (إذا طلبت إحدى المحاكم من تلقاء نفسها أثناء نظرها دعوى البت في شرعية نص في قانون أو قرار تشريعي أو نظام أو تعليمات يتعلق بتلك الدعوى فترسل الطلب معللاً الى المحكمة الاتحادية العليا للبت فيه ولا يخضع هذا الطلب إلى رسم).

ومن خلال هذا النص يتضح حق المحاكم على اختلاف درجاتها ، وأثناء نظرها دعوى مدنية أو جزائية أو إدارية ، ووجدت بأن نصاً في القانون أو القرار أو التعليمات أو النظام المراد تطبيقه على وقائع الدعوى المنظورة من قبلها ، مخالفاً للدستور ومتعلقاً بالدعوى المنظورة أمامها، فلها أن تطلب من تلقاء نفسها إحالة المسألة إلى المحكمة الاتحادية العليا للبت فيه^(٤٣)، ويمثل هذا الأسلوب اتجاهاً متطوراً في اتجاهات الرقابة على دستورية القوانين ، إذ مد النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية من نطاق تحريك الاختصاص الرقابي للمحكمة الاتحادية العليا في العراق^(٤٤).

ب . أن يطلب أحد الخصوم في دعوى تنظرها أحد المحاكم بعدم دستورية النص القانوني أو القرار المراد تطبيقه ، ويقدم الخصم هذا الدفع بدعوى ، فأن قبلت الدعوى

ترسلها مع المستندات الى المحكمة الاتحادية ، وذلك وفقاً لنص المادة (٤) من النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية العليا ، اذ تنص على أنه : (إذا طلبت إحدى المحاكم الفصل في شرعية في قانون أو قرار تشريعي أو نظام أو تعليمات أو أوامر بناءً على دفع من أحد الخصوم بعدم الشرعية فيكلف الخصم بتقديم هذا الدفع بدعوى ، وبعد استيفاء الرسم عنها ثبت في قبول الدعوى فإذا قبلتها ترسلها مع المستندات إلى المحكمة الاتحادية العليا للبت في الدفع بعدم الشرعية وتتخذ قراراً باستئثار الدعوى الأصلية للنتيجة ، اما إذا رفضت الدفع فيكون قرارها بالرفض قابلاً للطعن أمام المحكمة الاتحادية العليا)^(٤٥).

يتضح من النص أعلاه بأنه لم يحتوِ على مدة محددة للخصم في رفع الدعوى، ويعد هذا من وجهة نظر بعضهم خلافاً يلزم معالجته^(٤٦)، لأن تحديد المدة يحدد مدى جدية الطاعن وأنه ليس مجرد وسيلة لكسب الوقت ، هذا وإن رأت المحكمة جدية الدفع فإنها تستأخر الدعوى الأصلية لحين البت بها من قبل المحكمة الاتحادية العليا ، أما في حالة عدم اقتناع المحكمة بجدية الدفع بعدم الدستورية ، فإنها مما لا شك فيه سوف ترفض هذا الدفع ، ويكون قرارها بالرفض قابلاً للطعن أمام المحكمة الاتحادية العليا .

٢. الأسلوب المباشر لتحريك الاختصاص الرقابي (الدعوى المباشرة)

أما الأسلوب الثاني والذي بموجبه يتم تحريك الاختصاص الرقابي للمحكمة الاتحادية العليا في العراق هو أسلوب الدعوى المباشرة ، إذ تختص المحكمة الاتحادية العليا بالنظر فيها من خلال نص المادة (٤ / ثانياً) من قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٥ ، إذ نصت على انه (الفصل في المنازعات المتعلقة بشرعية القوانين والقرارات والانظمة والتعليمات والاورام الصادرة من أية جهة تملك حق إصدارها ، وإلغاء التي تتعارض منها مع احكام قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية ، ويكون ذلك بناءً على طلب من محكمة أو جهة رسمية أو من مدع ذي مصلحة) .

وبهذا فإن النص يسمح لكل مدّع بمصلحة بما في ذلك الافراد ، أن يرفع الدعوى أمام المحكمة الاتحادية العليا بصورة مباشرة ، للنظر في شرعية القوانين والقرارات والانظمة والتعليمات والاورام الصادرة من أية جهة تملك حق إصدارها ، وإلغاء التي تتعارض منها مع أحكام الدستور ، ويمكن القول إن هذا الاسلوب من الرقابة يعد تقدماً جديداً للمشرع العراقي ، إذ جعل للأفراد ضمانات حقيقية لحقوقهم وحررياتهم الدستورية من الانتهاك من أية جهة تحاول انتهاكها^(٤٧).

أما إقامة الدعوى المباشرة من قبل إحدى الجهات الرسمية أمام المحكمة الاتحادية العليا ، بمناسبة منازعة قائمة بينها وبين جهة أخرى ، فتقدم الدعوى الى المحكمة الاتحادية العليا مع ذكر الاسباب بكتاب موقع من الوزير المختص أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة^(٤٨)، ويجب أن تكون الدعوى مستوفية للشروط المنصوص عليها في النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية العليا رقم (١) لسنة ٢٠٠٥^(٤٩).

المطلب الثاني/ محل الاختصاص الرقابي للقضاء الدستوري

إذا كان الدستور هو القانون الأعلى الذي يرسم الأصول والقواعد التي يقوم عليها نظام الحكم ، ويحدد السلطات العامة ويرسم لها وظائفها ، ويضع الحدود والقيود الضابطة لحركتها ، ويقرر الحقوق والحريات العامة ويرتب ضمانتها الأساسية ، وكانت مسألة الخروج على أحكامه لا تنحصر في النصوص القانونية التي تقرها السلطة التشريعية ، بل تتعداها إلى كل قاعدة عامة مجردة أصدرتها السلطة التنفيذية في حدود صلاحيتها التي ناطها الدستور بها ، فإن محل الرقابة القضائية على الدستور يمثل القانون بمعناه الأعم محدداً على ضوء النصوص التشريعية التي تتولد عنها مراكز قانونية عامة مجردة ، سواء وردت هذه النصوص في التشريعات الأصلية أم الفرعية^(٥٠).

ويتضح مما تقدم بأن محل الاختصاص الرقابي للقضاء الدستوري يتمثل في القانون بمعناه الموضوعي الأعم ، سواء أكان تشريعاً أصلياً (عادياً) تسنه السلطة

التشريعية ، أم تشريعاً فرعياً صادراً من قبل السلطة التنفيذية ، وفقاً للاختصاصات الدستورية التي أوكلت لكل سلطة ^(٥١).

ولذا سوف نقسم هذا المطلب الى فرعين ، الفرع الأول نخصه لدراسة المحل الاول للاختصاص الرقابي للقضاء الدستوري والمتمثل بالتشريعات العادية ، أما الثاني منه فسوف نتناول فيه المحل الثاني للاختصاص الرقابي للقضاء الدستوري والمتمثل بالتشريعات الفرعية .

الفرع الاول/ التشريعات العادية

ونعني بها القوانين التي تصدر عن السلطة التشريعية وفقاً للإجراءات المنصوص عليها في الدستور ، فالسلطة التشريعية تتحدد وبحكم تخصصها الدستوري في وضع القوانين العامة التي تنظم العلاقات في جوانب الحياة المختلفة للدولة (السياسية أو الاقتصادية أو الاجتماعية)^(٥٢) ، ولا جدال في أن التشريع هو أهم اختصاصات السلطة التشريعية بدليل تسميتها باسمه ، والقانون كما يعرفه (هوريو) ، بأنه التعبير عن الارادة العامة للامة التي تصيغها السلطة التشريعية وفق اجراءات معينة في شكل قواعد عامة مجردة ^(٥٣).

وتمثل التشريعات العادية المرتبة الثانية بعد الدستور في التسلسل الهرمي للقاعدة القانونية، إذ لا يمكن ان تخرج عما رسمته النصوص الدستورية من أحكام وإلا أثيرت مسألة الرقابة على دستورية القوانين^(٥٤)، وعلى ضوء ذلك يعد تشريع القوانين الوظيفة الأساسية من بين الوظائف الأخرى للسلطة التشريعية في معظم الأنظمة الدستورية ، ففي هذا الشأن تنص المادة (١٠١) من الدستور المصري النافذ لسنة ٢٠١٤ على أن: (يتولى مجلس النواب سلطة التشريع ، و...) .

أما في ألمانيا الاتحادية فقد اناط قانونها الاساسي لسنة ١٩٤٩م صلاحية التشريع بكل من الاتحاد والولايات ، وكذلك حدد الاختصاص التشريعي التنافسي^(٥٥)، والتشريعات التي ينفرد بها الاتحاد بشكل حصري، إذ حددت المادة (٧٣) فقرة (١) من

القانون الاساسي الالمانى لسنة ١٩٤٩ ، التشريعات التي ينفرد بها الاتحاد بشكل حصري ، وهي أمور: (١) الشؤون الخارجية والدفاع بما في ذلك شؤون حماية المدنيين ٢. الجنسية في سائر الاتحاد . ٣- حرية التنقل وشؤون جوازات السفر ، وشؤون تسجيل الهويات الشخصية ، وشؤون الهجرة وتبادل تسليم المجرمين. ٤- شؤون إصدار العملة وصك النقود ، والمقاييس والأوزان وتحديد التوقيت ٥. وحدة المناطق الجمركية والتجارية ، واتفاقيات الملاحة البحرية والتجارة ، وحرية حركة سير البضائع ، وحرية تبادل البضائع والمدفوعات الخارجية ، بما في ذلك حماية الجمارك والحدود. ٦- الملاحة الجوية ؛ ٦/أ / حركة سير القطارات التي تعود أكثرية ملكيتها أو كاملها للاتحاد (السكك الحديدية الاتحادية) ، وبناء ، وإدامة ، وتشغيل سكك حديد القطارات الخاصة بالاتحاد ، وكذلك فرض الرسوم على استعمال هذه السكك الحديدية ٧. خدمات البريد والاتصالات ٨. العلاقة القانونية للعاملين في الاتحاد ، والعاملين في الهيئات الاتحادية ، بموجب قانون عام ٩. حماية حقوق الملكية الصناعية، وحقوق التأليف والنشر ١٠. التعاون المشترك بين الاتحاد والولايات ؛ أ- في مجال الشرطة الجنائية. ب- لحماية النظام الديمقراطي الاساسي الحر وحماية كيان وأمن الدولة أو إحدى الولايات ج- للوقاية ضد الماطم داخل مناطق الاتحاد التي تهدد من خلال استعمال العنف أو من خلال أنشطة للتحضير لاستعمال العنف ١١- الاحصاء لأغراض الاتحاد) .

وفيما يتعلق بالعراق ، فإن الدستور العراقي النافذ لسنة ٢٠٠٥م، خص مجلس النواب العراقي بتشريع القوانين الاتحادية، وحدد اختصاصاتها الحصرية والمشاركة ، وترك ما عداها لسلطات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم^(٥٦). ولذا فإن محل الاختصاص الرقابي للقضاء الدستوري يشمل أولاً ، القانون الذي تسنه السلطة التشريعية المناط بها دستورياً اختصاص التشريع ، كسلطة تشريعية اصيلة مستقلة عن باقي السلطات العامة في الدولة^(٥٧).

ولكن في بعض الاحيان ، ولظروف خاصة ، يمكن أن يصدر القانون من غير سلطة التشريع بهذا الشكل التقليدي ، دون أن تتأثر مع ذلك صلاحيته لأن يكون محلاً للرقابة الدستورية ، فهو صالح لها متى ما اكتسب صفته كقانون أياً كان شكل السلطة الصادر عنها، ما دام الدستور قد أسند إليها ولاية التشريع^(٥٨) ، ويشمل محل الاختصاص الرقابي للقضاء الدستوري ثانياً ، القوانين الحكيمة أي المعاهدات والاتفاقيات الدولية ، التي تحوز قوة القانون بتمام الاجراءات المقررة لذلك ، فتكون كالقانون سواء بسواء في خضوعها للرقابة الدستورية^(٥٩).

الفرع الثاني/ التشريعات الفرعية (الأنظمة أو اللوائح)

تقع على عاتق الادارة أو السلطة التنفيذية بشكل عام مهمة تحقيق الصالح العام وإشباع الحاجات العامة للجمهور، ولكي تتمكن من الوفاء بالتزاماتها هذه، تمارس وسائل وأساليب متنوعة يطلق عليها أعمال الادارة، ومن بين هذه الأعمال القرارات الادارية التنظيمية التي تصدرها جهة الادارة، أو ما يعرف بالأنظمة أو اللوائح، بأنواعها المتعددة^(٦٠).

وتعرف القرارات الادارية التنظيمية بأنها وثائق قانونية مكتوبة تضم قواعد عامة ومجردة تصدرها الادارة لغرض تنظيم موضوع ما ، لم تنظمه التشريعات العادية ، أو تفويض المشرع للإدارة لغرض تنظيمه، أو تنفيذ التشريعات العادية والتفصيل في جزئياتها^(٦١).

ولهذا يطلق على القرارات الادارية التنظيمية بالتشريعات الفرعية ، لأنها تنظم جزئيات العمل الاداري وتفاصيله التي لا تبينها القوانين العادية^(٦٢).

ومما تقدم يتضح بأن اللوائح أو الانظمة هي بمثابة تشريعات من الناحية الموضوعية ، كونها تتضمن قواعد قانونية عامة مجردة تخاطب مجموع الافراد أو أفراداً معينين بصفاتهم لا ذواتهم ، إلا أنها تعد قرارات إدارية من الناحية الشكلية لصدورها من السلطة التنفيذية^(٦٣).

وتنقسم الانظمة (اللوائح) من حيث ظروف اللجوء إليها إلى قسمين ، أنظمة تصدر في الظروف العادية ، وتعد من صلب اختصاصات السلطة التنفيذية ، والقسم الاخر الأنظمة التي تصدر في الظروف غير العادية (الاستثنائية)، والتي تصدرها السلطة التنفيذية لمواجهة الظروف الاستثنائية^(٦٤)، ولمعرفة هذه الانواع من الانظمة بشكل تفصيلي ارتأينا أن نقسمها الى الآتي :

اولاً : الانظمة (اللوائح) التي تصدر في الظروف العادية

تصدر السلطة التنفيذية في الظروف العادية أنظمة تتطلبها طبيعة أداء الوظيفة المناط بها ، وتتمثل في الانظمة التنفيذية والانظمة المستقلة :

١. الانظمة (اللوائح) التنفيذية : تعرف الانظمة التنفيذية بأنها تلك القرارات التي تصدرها السلطة التنفيذية لغرض وضع القانون في موضع التنفيذ ، وهي تنقيد بالقانون وتتبعه ، ولا تملك أن تعدل فيه أو تضيف إليه أو تعطل تنفيذه^(٦٥).

يتضح من التعريف أعلاه بأن هذا النوع من الانظمة تصدرها السلطة التنفيذية في سبيل تنفيذ القوانين الصادرة من السلطة التشريعية ، وذلك من خلال وضع التفاصيل الجزئية اللازمة لتنفيذ تلك القوانين، لأن السلطة التنفيذية وبحكم عملها أكثر دراية بما يلزم لهذا التنفيذ^(٦٦)، لذلك تعترف جميع الدساتير بحق السلطة التنفيذية في إصدار أنظمة (لوائح) تنفيذية ، إذ بحكم اتصالها بال جماهير تكون أكثر دراية ومعرفة بجميع التفاصيل التي تحيط بها ، ولا تستطيع السلطة التشريعية مهما اوتيت من العلم أن تدركها^(٦٧).

ففي مصر تختص السلطة التنفيذية بإصدار الانظمة التنفيذية بموجب نصوص دستورية^(٦٨)، فقد أوضحت المادة (١٧٠) من الدستور المصري لسنة ٢٠١٤ النافذ ، بأن لرئيس مجلس الوزراء الحق في إصدار هذه الانظمة (اللوائح) التنفيذية ، كما أعطت الحق لرئيس مجلس الوزراء بتفويض غيره بإصدارها ، وأجاز النص الدستوري المذكور آنفاً للمشرع عند وضع القانون تعيين الجهة التي تصدر الانظمة اللازمة

لتنفيذه^(٦٩)، يلاحظ مما تقدم بأن الدستور المصري النافذ لم يخول رئيس الجمهورية بإصدار الانظمة (اللوائح) التنفيذية ، التي كانت الدساتير السابقة تخوله بإصدار هذا النوع من الانظمة .

أما في جمهورية ألمانيا الاتحادية، فتختص السلطة التشريعية بشقيها (البوندستاغ ، البوندسرات) بسن القوانين ، ويترك للجهة التنفيذية المختصة تنفيذها ، وذلك من خلال إصدار اللوائح أو القرارات التي تتضمن التفاصيل الجزئية^(٧٠). وبالنسبة للوضع في العراق، فقد أشار الدستور النافذ لسنة ٢٠٠٥م، وبصريح نص المادة (٨٠/ ثانياً) منه إلى حق السلطة التنفيذية ممثلة بمجلس الوزراء بإصدار الانظمة التنفيذية^(٧١).

٢. الانظمة (اللوائح) المستقلة : وهي الانظمة التي تستقل السلطة التنفيذية بإصدارها دون الاستناد إلى قانون قائم، فهي تتعدى تنفيذ القوانين إلى تنظيم بعض الامور التي لم يتطرق إليها القانون، وتقسم الى قسمين ، أنظمة لتنظيم المرافق العامة، وأنظمة الضبط الاداري :

أ. أنظمة تنظيم المرافق العامة : وهي تلك الانظمة التي تضعها السلطة التنفيذية بقصد إنشاء وتنظيم المرافق العامة وتنسيق سير العمل في المصالح والادارات الحكومية العامة ، وتستمد السلطة التنفيذية اختصاصها بإصدار هذا النوع من الانظمة من الدستور^(٧٢).

ففي مصر فان اختصاص إصدار الانظمة المستقلة كان منعقداً لرئيس الجمهورية في الدساتير السابقة^(٧٣)، إلا أن الدستور النافذ لسنة ٢٠١٤ ، أناط هذا الاختصاص برئيس مجلس الوزراء بعد أخذ موافقة مجلس الوزراء^(٧٤).

أما في جمهورية ألمانيا الاتحادية فتمتلك الحكومة الاتحادية وفقاً للقانون الاساسي لسنة ١٩٤٩م إنشاء أجهزة أو وكالات إدارية اتحادية ومؤسسات عامة خاضعة للحكومة الاتحادية بصورة مباشرة ، وللحكومة الاتحادية في حالة إنشاء هذه

الهيئات أن تصدر الأنظمة الادارية التنظيمية ، كما يحق لحكومة الولايات (الاقاليم الاتحادية) عند قيامها بتنفيذ القوانين الاتحادية الداخلة في شؤونها الخاصة^(٧٥)، سلطة إنشاء وكالات ووضع إجراءات إدارية ما دامت القوانين الاتحادية لم تنص على غير ذلك^(٧٦).

وبالنسبة للوضع في العراق ووفقاً لنص المادة (٨٦) من الدستور الحالي لسنة ٢٠٠٥م ، فإن إنشاء وتنظيم المرافق العامة لا يتم إلا بقانون يسن من قبل مجلس النواب ، إذ تنص المادة أعلاه على أن : (ينظم بقانون ، تشكيل الوزارات ووظائفها ، واختصاصاتها ، وصلاحيات الوزير) ، وبذلك قطع النص الدستوري المتقدم بما لا يقبل الشك بأن السلطة التنفيذية لا تمتلك صلاحية إصدار أنظمة بإنشاء المرافق العامة وتنظيمها ، كما هو عليه الحال في كل من مصر وألمانيا الاتحادية^(٧٧).
ب. أنظمة (لوائح) الضبط الاداري : وهي تلك الانظمة التي تصدرها السلطة التنفيذية للمحافظة على النظام بعناصره المختلفة (الامن العام والصحة العامة والسكينة العامة) ، وتعد أشد أنواع الانظمة خطراً لتعلقها بصورة مباشرة بحياة الافراد وتقيد حرياتهم ، كونها تتضمن اوامر ونواهي ، وفي الغالب تتضمن عقوبات لمن يخالف أحكامها ، مثل أنظمة المرور والاعذية وغيرها ، وتستمد السلطة التنفيذية حقها في إصدار هذا النوع من الانظمة من الدستور^(٧٨).

ففي مصر وطبقاً لدستورها النافذ لسنة ٢٠١٤ م، لم يعد رئيس الجمهورية صاحب الاختصاص الاصيل بإصدار هذا النوع من الانظمة ، إذ بينت المادة (١٧٢) منه ، بأن لرئيس مجلس الوزراء وبعد اخذ موافقة مجلس الوزراء إصدار لوائح الضبط الاداري^(٧٩).

أما في جمهورية ألمانيا الاتحادية فلم نجد نصاً في القانون الاساسي لسنة ١٩٤٩م يجيز للسلطة التنفيذية صلاحية إصدار أنظمة الضبط ، وإنما أشار القانون الاساسي وبشكل صريح في نص (١/١٩) منه ، بأنه إذا تم اللجوء الى الحد من أحد

الحقوق الأساسية التي كفلها هذا القانون الأساسي من خلال قانون ، او بسبب قانوني فيجب أن يكون هذا القانون عاماً .

أما بالنسبة للوضع في العراق في ظل الدستور النافذ لسنة ٢٠٠٥م، فقد سلك نفس اتجاه المشرع الألماني ، فنجده لم يتضمن أي نص بشأن أنظمة الضبط الإداري، ومؤدى ذلك بأنه لا يحق للسلطة التنفيذية الاتحادية في العراق إصدار أنظمة ضبط إداري بشكل مستقل عن قانون نافذ^(٨٠)، وهذا ما أكدته المادة (١٥) من الدستور ذاته ، إذ نصت على أن : (لكل فرد الحق في الحياة والأمن والحرية ، ولا يجوز الحرمان من الحقوق أو تقيدها إلا وفقاً للقانون ، وبناءً على قرار صادر من جهة قضائية مختصة) .

وبهذا يتضح من النص المتقدم بأن الدستور النافذ في العراق لسنة ٢٠٠٥م ، أعطى الحق للسلطة التنفيذية الاتحادية إصدار أنظمة ضبط إداري وفقاً للقانون وليس مستقلاً عنه، لأن هذه الأنظمة تؤدي الى تقييد الحقوق والحريات التي كفلها الدستور النافذ .

ثانياً : الأنظمة (اللوائح) التي تصدر في الظروف الاستثنائية

قد تتعرض الدولة لظروف استثنائية تشكل خطراً على وجودها واستمرارها ، ويتعذر مواجهتها بالوسائل القانونية العادية ، لذلك اتجهت معظم الدساتير الحديثة إلى إعطاء السلطة التنفيذية سلطة إصدار أنظمة لها قوة القانون لمواجهة تلك الظروف^(٨١).

وتقسم هذه الأنظمة إلى نوعين : الأنظمة التفويضية ، وأنظمة الضرورة :

١. الأنظمة (اللوائح) التفويضية : وهي القرارات التي تصدرها السلطة التنفيذية بتفويض من السلطة التشريعية لتنظيم بعض المسائل الداخلة أصلاً في نطاق التشريع، ويكون لهذه القرارات قوة القانون سواء أصدرت في غيبة البرلمان أم في حالة انعقاد^(٨٢).

وبعد التفويض التشريعي ظاهرة واسعة الانتشار في معظم دول العالم خصوصاً بعد الحرب العالمية الاولى بسبب تشعب وظائف الدولة ، وكثرة الازمات السياسية والاقتصادية والاجتماعية ، وعجز السلطة التشريعية على مواجهتها على نحو أدى إلى إخلال التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية^(٨٣).

ففي مصر وفي ظل دستورها النافذ لسنة ٢٠١٤ ، لم نجد نصاً يخول السلطة التنفيذية إصدار مثل هذه الانظمة (اللوائح)^(٨٤).

أما في ألمانيا الاتحادية واستناداً لقانونها الأساس لسنة ١٩٤٩م، خولت كل من الحكومة الاتحادية ، أو وزير اتحادي ، أو حكومات الولايات إصدار أوامر قانونية بتفويض من البوندسرات، إذ تنص المادة (٨٠) فقرة (١) من القانون الأساس لسنة ١٩٤٩م على انه : (يمكن من خلال قانون تفويض الحكومة الاتحادية ، أو وزير اتحادي ، أو حكومة الولايات ، لإصدار أوامر قانونية ، ويجب في هذا السياق أن تبين من خلال القانون ، مضمون هذا التفويض ، والغرض منه ، ونطاقه. ويجب أن تذكر الأسس القانونية له في نصوص الاوامر) ، كما نصت الفقرة (٢) من المادة ذاتها على أنه: (تتطلب الاوامر القانونية التي تصدرها الحكومة الاتحادية أو الوزراء الاتحاديون موافقة البوندسرات ، إلا إذا وجدت أنظمة قانونية اتحادية أخرى بخلاف ذلك ، إذا كانت هذه الاوامر القانونية تتعلق بالقواعد الاساسية والرسوم المفروضة على استعمال المرافق البريدية والاتصالات أو... وكذلك الاوامر القانونية الراجعة لقوانين اتحادية تتطلب إصدارها موافقة البوندسرات ، أو لتلك القوانين التي تنفذها الولايات بتكليف من الاتحاد بشكل خاص بها) .

يتضح مما تقدم بأن الانظمة التفويضية في ألمانيا الاتحادية تتطلب شروط عديدة لصحتها ، منها وجوب الحصول على إذن من البوندسرات لإصدارها ، وأن تصدر من الحكومة الاتحادية أو الوزير الاتحادي أو حكومات الولايات ، كما يشترط النص بوجوب تضمين قانون التفويض موضوعات التفويض وغرضه ونطاقه .

إلا ان الملاحظ على النص الدستوري أعلاه أنه لم يبين ماهي الظروف التي ينبغي في ظلها إصدار تلك الاوامر القانونية ؟ ، ولكن من خلال اشتراط تحديد النطاق، يمكن أن نستنتج بأن ظروف اللجوء الى اصدارها، هي ظروف غير عادية (استثنائية) ^(٨٥).

وتجدر الاشارة إلى أن للمحاكم الحق في أن تقرر مدى اتفاق هذه الاوامر القانونية مع الحدود التي رسمها القانون العام ، فإذا كانت مخالفة للقانون وجب تعديلها أو وضع أوامر قانونية أخرى بدلاً عنها ^(٨٦).

وبالنسبة للوضع في العراق ومن خلال استقراءنا لنصوص الدستور النافذ لسنة ٢٠٠٥ ، لا يوجد فيها نص يجوز التفويض التشريعي ، مما يعني عدم منح السلطة التنفيذية سلطة إصدار مثل هذا النوع من الانظمة .

٢. أنظمة (لوائح) الضرورة : وهي القرارات التي تصدرها السلطة التنفيذية في غيبة السلطة التشريعية لمواجهة ظروف استثنائية عاجلة تهدد أمن الدولة وسلامتها ، فتمتلك على ضوءها السلطة التنفيذية تنظيم أمور ينظمها القانون أصلاً ، ويجب عرض هذه القرارات على السلطة التشريعية في أقرب فرصة لإقرارها ^(٨٧)، وتستمد السلطة التنفيذية هذه المهمة من الدستور مباشرة ، وذلك لمواجهة ظروف استثنائية عاجلة أو ملحة ، توجب الاسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير، ولا يتيسر مواجهتها بالقوانين القائمة والوسائل العادية ، مثل خطر ناجم عن غزو خارجي أو عصيان مسلح أو غيرها ^(٨٨).

وعادة يضع الدستور نصوصاً تقيد ممارسة هذا النوع من الانظمة (اللوائح) ، ففي مصر تعاقبت دساتيرها على منح رئيس الجمهورية إصدار انظمة (لوائح) الضرورة بموجب نصوص دستورية صريحة ^(٨٩)، فقد نصت المادة (١٥٦) من الدستور النافذ لسنة ٢٠١٤ بانه: (إذا حدث في غير دور انعقاد مجلس النواب ما يوجب الاسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير ، يدعو رئيس الجمهورية المجلس لانعقاد طارئ لعرض الأمر عليه . وإذا كان مجلس النواب غير قائم ، يجوز لرئيس

الجمهورية إصدار قرارات بقوانين ، على أن يتم عرضها ومناقشتها والموافقة عليها خلال خمسة عشر يوماً من انعقاد المجلس الجديد ، فإذا لم تعرض وتناقش أو إذا عرضت ولم يقرها المجلس ، زال بأثر رجعي ما كان لها من قوة القانون ، دون الحاجة الى اصدار قرار بذلك ، إلا إذا رأى المجلس اعتماد نفاذها في الفترة السابقة ، أو تسوية ما ترتب عليها من آثار) .

أما في ألمانيا الاتحادية لم نجد نصاً في قانونها الاساسي لسنة ١٩٤٩م يخول السلطة التنفيذية اصدار مثل هذا النوع من الانظمة .

وبالنسبة للعراق ووفقاً للدستور النافذ لسنة ٢٠٠٥ م، فلم يمنح الدستور السلطة التنفيذية سلطة إصدار قرارات لها قوة القانون لمواجهة الظروف الاستثنائية التي تتعرض لها الدولة في حالة غيبة البرلمان ، إلا أن الدستور النافذ نص في المادة (٦١) على تخويل رئيس مجلس الوزراء الصلاحيات اللازمة التي تمكنه من ادارة شؤون البلاد بما فيها اتخاذ اجراءات اثناء مدة اعلان الحرب وحالة الطوارئ^(٩٠).

إذ تعلن حالة الطوارئ بناءً على طلب مشترك من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء وبموافقة مجلس النواب بأغلبية الثلثين^(٩١)، وذلك لمدة ثلاثين يوماً قابلة للتمديد وبموافقة مجلس النواب عليها في كل مرة^(٩٢)، على أن يعرض رئيس مجلس الوزراء على مجلس النواب الاجراءات المتخذة والنتائج في أثناء مدة إعلان حالة الطوارئ خلال خمسة عشر يوماً من انتهائها^(٩٣)، وتنظم صلاحية رئيس مجلس الوزراء أثناء حالة الطوارئ بقانون بما لا يتعارض مع الدستور^(٩٤)، إلا أن القانون لم يصدر إلى الان ، وبذلك تعلن حالة الطوارئ في العراق في الوقت الحالي استناداً إلى أحكام أمر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم (١) لسنة ٢٠٠٤ م^(٩٥)، لذا ندعو المشرع الموقر بضرورة الاسراع بإصدار قانون ينظم حالة الطوارئ استناداً لنص المادة (٦١) من الدستور النافذ لعام ٢٠٠٥ م.

وفي نهاية هذا المبحث ، نخلص إلى أن الاختصاص الرقابي للقضاء الدستوري تمتد ولايته إلى رقابة دستورية التشريعات العادية التي تسنها السلطة التشريعية والتشريعات الفرعية (الانظمة أو اللوائح) التي تضعها السلطة التنفيذية ، وفقاً للحدود التي رسمها الدستور للسلطتين ، وبذلك يعد الاختصاص الرقابي للقضاء الدستوري الضامن لعدم تراكم وتعاضم القوى لإحدى السلطتين، وكبح جماحها في حالة تجاوزها على الاختصاصات الدستورية للسلطة الأخرى، مما يحفظ التوازن فيما بين السلطتين التشريعية والتنفيذية .

المبحث الثاني/ تطبيقات القضاء الدستوري في الرقابة على التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية

أن مبدأ الفصل ما بين السلطات له مفهوم مرن وغير جامد ، قائم على وجود نوع من التأثير المتبادل ما بين السلطات ، وخصوصاً ما بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ، مما يخلق توازناً ما بين السلطتين ويحول دون تعسف الأخرى واستبدادها^(٩٦).

والسؤال الذي يتبادر الى الأذهان هل إن الاختصاص الرقابي للقضاء الدستوري أسهم في إرساء التوازن ما بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ؟ ام لا ؟
لذا سوف نخصص هذا المبحث موضوعاً لدراسة تطبيقات الاختصاص الرقابي للقضاء الدستوري على التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ، إذ نتناول في المطلب الأول منه دراسة الرقابة على دستورية وسائل تدخل السلطة التنفيذية بأعمال السلطة التشريعية ، فيما نخصص المطلب الثاني لدراسة الرقابة على دستورية وسائل تدخل السلطة التشريعية بأعمال السلطة التنفيذية.

المطلب الاول/ الرقابة على دستورية وسائل تدخل السلطة التنفيذية بأعمال السلطة التشريعية

تمتلك السلطة التنفيذية وفقاً للأنظمة الدستورية محل الدراسة وسائل متعددة للتأثير في السلطة التشريعية ، منها وسائل تؤثر بالعمل التشريعي ومنها وسائل ليس لها علاقة بالعمل التشريعي ، مثل دعوة البرلمان للانعقاد ، وفض جلساته^(٩٧).

وإدراكاً من المشرع المصري والالمانى والعراقي لأهمية القضاء الدستوري ودوره الفاعل في توفير الحماية القضائية من تعسف إحدى السلطتين التشريعية أو التنفيذية أثناء ممارستها لاختصاصاتها ، وعدم تجاوز إحدى السلطتين على وظائف ومهام السلطة الاخرى ، فقد حاول المشرع في تلك الانظمة الثلاث توسيع اختصاصات القضاء الدستوري من خلال تنظيم الرقابة على أعمال تلك السلطتين والغاء ما يتعارض منها مع أحكام الدستور^(٩٨).

وعلى أثر وجود هذا التأثير الذي تمتلكه السلطة التنفيذية اتجاه السلطة التشريعية ، فقد بسط القضاء الدستوري رقابته على تلك الوسائل في مناسبات عدة ، ولذا سوف نقسم هذا المطلب من الدراسة الى فرعين ، نتناول في الاول منه الرقابة الدستورية على دعوة انعقاد السلطة التشريعية ، أما الفرع الثاني فسوف نخصه لبيان موقف القضاء الدستوري من تدخل السلطة التنفيذية بالوظيفة التشريعية .

الفرع الاول/ الرقابة الدستورية على دعوة انعقاد السلطة التشريعية

تُعد دعوة السلطة التشريعية للانعقاد وفض دور الانعقاد وتأجيله من الوسائل التي تملكها السلطة التنفيذية في التأثير على أعمال السلطة التشريعية وتوجيهها^(٩٩)، ففي مصر واستناداً لدستورها النافذ لسنة ٢٠١٤ فقد أشارت المادة (١١٥) منه لهذه الدعوة^(١٠٠)، لذلك نجد بأن المحكمة الدستورية العليا في مصر قد بسطت رقابتها على القرار الجمهوري الصادر بتاريخ ٢٠١٢/٧/٨ ، والذي بموجبه تمت دعوة مجلس الشعب للانعقاد ، فقد قضت المحكمة الدستورية العليا بعدم دستورية هذا القرار، كونه

مخالفاً لحكمها الصادر في ٢٠١٢/٦/١٤ ، والذي قضت فيه بعدم دستورية النظام الانتخابي الذي على أساسه تم انتخاب مجلس الشعب^(١٠١)، وجاء في حيثيات قرار المحكمة الدستورية العليا المصرية ببطلان مجلس الشعب منذ تكوينه ، كون مجلس الشعب جرى انتخابه بناءً على نصوص ثبت عدم دستوريته ، ومؤدى ذلك ولوازمه أن تكوين المجلس بكامله يكون باطلاً منذ انتخابه بما يترتب عليه زوال وجوده^(١٠٢).

أما في العراق فقد سار على ذات النهج المتبع في مصر ، فنجد أن الدستور العراقي النافذ لسنة ٢٠٠٥ وفي المادة (٥٤) منه قد نصت بأن : (يدعو رئيس الجمهورية مجلس النواب للانعقاد بمرسوم جمهوري ، خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات العامة ، وتعد الجلسة برئاسة أكبر الأعضاء سناً لانتخاب رئيس المجلس ونائبيه ، ولا يجوز التمديد لأكثر من المدة المذكورة آنفاً). فيتضح من النص أعلاه بأن مجلس النواب ينعقد بدعوة من رئيس الجمهورية بمرسوم جمهوري خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات العامة لمجلس النواب من قبل المحكمة الاتحادية العليا^(١٠٣).

ففي أعقاب الانتخابات البرلمانية التي جرت في آذار من عام ٢٠١٠ ، واحتراماً للتوقيطات الدستورية الواردة في نص المادة (٥٤) من الدستور العراقي النافذ ، فقد دعا رئيس الجمهورية آنذاك السيد (ج . ط) في ٢٠١٠/٦/١٤ مجلس النواب للانعقاد برئاسة أكبر الأعضاء سناً السيد (م . ف . م) ، بعد مصادقة المحكمة الاتحادية العليا على نتائج الانتخابات في ٢٠١٠/٦/١ ، إلا أن الرئيس الأكبر سناً للجلسة قد رفع جلسة ٢٠١٠/٦/١٤ الى يوم ٢٠١٠/٧/٢٧ ، متجاوزاً التوقيطات التي نصت عليها المادة (٥٤) من الدستور العراقي النافذ ، وفي الموعد المحدد (٢٠١٠/٧/٢٧) عاد رئيس الجلسة الأكبر سناً ذاته وأجل استئنافها ، وبقت الجلسة مفتوحة الى يوم ٢٠١٠/١١/١١ ، إذ تم التوافق على انتخاب الرئاسة الثلاث (رئيس مجلس النواب ونائبيه ، ورئيس الجمهورية ، وتكليف السيد (ن . ك . م) بتشكيل مجلس الوزراء) ،

وعلى أثر ذلك وما رافق الجلسة الاولى من تداعيات لتأجيلها قدم طعناً للمحكمة الاتحادية العليا بشأن مدى دستورية الجلسة المفتوحة والتي لم يرد ذكر لها لا في الدستور النافذ ، ولا في النظام الداخلي لمجلس النواب ، وبناءً على هذا الطعن أصدرت المحكمة الاتحادية العليا قرارها^(١٠٤)، والذي جاء في حيثياته بأنه : (يستلزم أن يتولى المجلس النيابي المنتخب في أول جلسته له انتخاب رئيس مجلس النواب ونائبه تنفيذاً للالتزام المنصوص عليه في المادة (٥٥) من الدستور ، ومن ثم يقوم مجلس النواب بانتخاب رئيس الجمهورية وفقاً لأحكام المادة (٧٠) من الدستور ليتولى رئيس الجمهورية مهامه الدستورية وفي مقدمتها ((تكليف مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً)) لتشكيل مجلس الوزراء كما هو منصوص عليه في المادة (٧٦/ أولاً) من الدستور ... وعليه ولعدم دستورية القرار المتخذ بجعل الجلسة الاولى لمجلس النواب في دورته لسنة ٢٠١٠ مفتوحة قررت المحكمة الاتحادية العليا الغاء هذا القرار).

إلا أن الرئيس الأكبر سناً لم يدع مجلس النواب للانعقاد حال صدور قرار المحكمة الاتحادية العليا في ٢٤/١٠/٢٠١٠ ، إذ التزم مجلس النواب بتاريخ ١١/١١/٢٠١٠ وتم اختيار الرئاسة الثلاث في الجلسة ذاتها^(١٠٥)، مما يمثل تجاوزاً وتجاهلاً لقرارات المحكمة الاتحادية العليا من قبل الرئيس الأكبر سناً لجلسة مجلس النواب الاولى في دورته لسنة ٢٠١٠ ، والتي تعدّ قراراتها باثة وملزمة للسلطات كافة^(١٠٦).

ومن خلال ما تقدم يتضح لنا بأن المحكمة الاتحادية العليا قد وضعت أساساً لمفهوم الجلسة الاولى لمجلس النواب برئاسة أكبر الاعضاء سناً ، مؤداه بأن هذه الجلسة تفتتح برئاسة أكبر الأعضاء سناً وتنتهي مهامه بانتخاب رئيس مجلس النواب ونائبه ، أي بمعنى آخر إن الجلسة الاولى لمجلس النواب في بداية دورته البرلمانية لا يمكن رفعها أو تأجيلها إلا بعد انتخاب رئيس المجلس ونائبه .

وتجدر الإشارة إلى أنه في الدورة الثالثة لمجلس النواب لسنة (٢٠١٤) _ (٢٠١٨)، تم القفز أيضاً على التوقيتات الدستورية لاختيار رئيس مجلس النواب ونائبيه، إذ التئم المجلس يوم ٢٠١٤/٧/١ ، ودستورياً كان لابد من اختيار رئيس مجلس النواب ونائبيه في الجلسة الاولى ، ولكن الاختيار تأجل الى يوم ٢٠١٤/٧/١٥ ، مما يعني خرقاً لنص المادة (٥٥) من الدستور النافذ ، والعودة الى الجلسة المفتوحة ومخالفة قرار المحكمة الاتحادية العليا ، والقاضي بعدم دستورية مثل هذه الجلسة^(١٠٧).

أما في المانيا الاتحادية فتمتع السلطة التشريعية باستقلالية في تحديد موعد جلساتها ، فلا تمتلك السلطة التنفيذية التأثير على السلطة التشريعية في هذا الشأن ، إلا بصورة استثنائية ، إذ ترك القانون الاساسي لجمهورية المانيا الاتحادية لسنة ١٩٤٩ للسلطة التشريعية (البوندستاغ ، البوندسرات) ، تحديد موعد بداية الفصل التشريعي ونهايته ، ولكن القانون الاساسي (الدستور) خول رئيس مجلس البوندستاغ دعوة المجلس لعقد اجتماع في وقت مبكر ، بناءً على طلب ثلث اعضاء المجلس أو رئيس الجمهورية الاتحادي أو المستشار الاتحادي^(١٠٨).

الفرع الثاني/ الرقابة الدستورية على تدخل السلطة التنفيذية بالوظيفة التشريعية

تتجلى مظاهر تدخل السلطة التنفيذية في الوظيفة التشريعية من خلال ، حقها باقتراح القوانين والمصادقة عليها ، نتيجةً للأخذ بالفصل المرن ما بين السلطين التشريعية والتنفيذية ، والقائم على مبدأ التوازن فيما بين السلطين أعلاه^(١٠٩).
ففي مصر واستناداً لدستورها الملغى لسنة ١٩٧١، سمح للسلطة التشريعية بتفويض جزء من اختصاصاتها للسلطة التنفيذية^(١١٠) ، خصوصاً في تلك المسائل التي يتطلب تنظيمها نوعاً من الخبرة والدراية الفنية التي لا تتوفر إلا في السلطة التنفيذية ، ولما كان التفويض التشريعي يعد استثناءً على مبدأ انفراد السلطة التشريعية بمهام التشريع واقتصار دور السلطة التنفيذية على مجرد تنفيذ القوانين^(١١١)، لذا نجد أن

الدستور المصري لسنة ١٩٧١ قد أحاط بمجموعة من الضوابط الموضوعية والشكلية ، مما يعد الخروج عليها بمثابة تنازل من قبل السلطة التشريعية عن اختصاصاتها^(١١٢)، ويتضمن تعديلاً لتوزيع الاختصاصات بين السلطات العامة في الدولة وهو ما يتعارض مع نصوص الدستور ، وبذلك إذا تجاوزت السلطة التنفيذية حدود التفويض الصادر من السلطة التشريعية تبسط المحكمة الدستورية العليا في مصر ولايتها عليه من خلال إحدى وسائل تحريك اختصاصها الرقابي^(١١٣).

وتأسيساً على ما تقدم ، أصدرت المحكمة الدستورية العليا قرارها في القضية (رقم ٧ لسنة ٣٢ ق . دستورية بجلسة ٢٠١٦/٢/٦) ، بعدم دستورية عبارة (وإلا سقط الحق نهائياً في حسابها) الواردة بالمادة الخامسة من قرار وزير شؤون مجلس الوزراء ووزير الدولة للتنمية الإدارية رقم (٥٥٤٧) لسنة ١٩٨٣ والخاص بشأن قواعد احتساب مدد الخبرة العلمية عند التعيين للعاملين المؤهلين ، وكانت المحكمة الإدارية العليا (دائرة توحيد المبادئ)^(١١٤)، قد أسست الاحالة إلى المحكمة الدستورية العليا ، كون قرار وزير شؤون مجلس الوزراء ووزير الدولة للتنمية الإدارية رقم (٥٥٤٧) لسنة ١٩٨٣ ، قد صدر محدداً الشروط الموضوعية لقواعد حساب مدد الخبرة السابقة ، ثم أورد القرار في مادته الخامسة والاخيرة قيداً على من يعين أو يعاد تعيينه بعد نشر هذا القرار ، بأنه يسقط حقه نهائياً في حساب هذه المدة ما لم يكن قد ذكرها في الاستمارة الخاصة بذلك ، إلا أنه سمح فيه للعامل المعين ابتداءً من ١٩٨٣/١/١٢ بحسابها ، حتى ولم يكن قد ذكرها في الاستمارة المذكورة ، اكتفاءً بتقديم طلب احتسابها.

وأكدت المحكمة الدستورية في قرارها في جلسة ٢٠١٦/٢/٦ بأن : (الاصل أن السلطة التنفيذية لا تتولى التشريع وانما يقوم اختصاصها أساساً على أعمال القوانين ، وتنفيذها ، غير أنه استثناءً من هذا الاصل وتحقيقاً لتعاون السلطات وتساندها ، فقد عهد الدستور إليها في حالات محددة بأعمال تدخل في نطاق الاعمال التشريعية ، ومن ثم لا يدخل في اختصاصاتها ذلك توليها ابتداءً تنظيم مسائل خلا

القانون من بيان الاطار العام الذي يحكمها ، وإلا كان تشريعاً لأحكام جديدة لا يمكن إسنادها إلى قانون ، وليست تفصيلاً لأحكام أورد المشرع في القانون اجمالاً ، بما يخرج اللائحة عندئذ من الحدود التي عينها الدستور ... ، النص المطعون فيه استحدث حكماً يلزم بمقتضاه من يعين أو يعاد تعيينه ، ذكر مدة الخبرة العلمية السابقة في الاستمارة الخاصة بذلك عند تقديم مسوغات تعيينه دون حاجه تنبيه وإلا سقط حقه نهائياً في حسابها ، ... ، الامر الذي يكون معه النص المطعون فيه مجاوزاً حدود التفويض الصادر من المشرع بشأن وضع القواعد المنظمة لكيفية حساب مدة الخبر العلمية السابقة على التعيين للعاملين المؤهلين ، الامر الذي يضحى معه هذا النص مخالفاً لحكم المادة (١٤٤) من الدستور الصادر عام ١٩٧١^(١١٥).

يتضح مما تقدم بأن المحكمة الدستورية العليا في مصر قد استندت إلى عدم دستورية اللائحة التنفيذية ، لأن القرار أضاف أحكاماً جديدة لها لم ينص عليها المشرع العادي في القانون ، وبذلك عدته المحكمة الدستورية العليا من العيوب الشكلية المطلوبة لإصدارها طبقاً لدستور عام ١٩٧١ الذي صدر في ظله النص محل الطعن.

إلا أن بعضهم يرى^(١١٦)، ونحن ما نؤيده أيضاً ، بأن اللائحة تتطوي على تجاوز موضوعي من خلال إضافة قاعدة موضوعية ، وشروط إضافية لم ترد في النص القانوني ، ومن ثم فإنها تعد من العيوب الموضوعية وليست الشكلية ، مما يجدر بالمحكمة الدستورية العليا في مصر إعمال رقابتها وفقاً للدستور النافذ لعام ٢٠١٤ ، لأنه الدستور الساري وقت الرقابة على النص محل الطعن .

أما في ألمانيا الاتحادية تعد الرقابة القضائية من أهم الاختصاصات التي منحت لهذه المحكمة ، وقد زخر إرثها بالعديد من القرارات في مجال رقابتها على مبدأ التوازن ما بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ، وخصوصاً تلك القرارات التي تناولت تدخل السلطة التنفيذية بالوظيفة التشريعية ، ففي إحدى قراراتها نجدها قد أعطت الحق

لرئيس الجمهورية بالامتناع عن تصديق القوانين إذا كانت دستوريته محل شك ، بالرغم من أن القانون الاساسي لجمهورية المانيا الاتحادية لعام ١٩٤٩ لم يمنح هذا الحق لرئيس الجمهورية الاتحادي^(١١٧)، ففي عام ١٩٥١ امتنع رئيس الجمهورية الاتحادي عن التوقيع على التشريع الاتحادي القاضي بتمديد المدة القانونية للمجالس التشريعية في (بادن - فورتمبورغ وفورب ومرن) ، إذ تم إحالة هذا القانون إلى المحكمة الدستورية الاتحادية من قبل رئيس الجمهورية الاتحادي (تيودور هويس) ، وفي ٢٣/١٠/١٩٥١ قضت المحكمة الدستورية الاتحادية في ألمانيا بعدم دستورية هذا القانون ، إذ تضمن قرارها بأن (التشريع الاتحادي ليس له حق ولا سلطة من الحد من الحقوق الانتخابية في الولايات ، وبما يتعارض مع الحقوق الدستورية والتشريعية المكتسبة فيه)^(١١٨).

ولذا أصبح هناك عرف دستوري مكمل منحتة المحكمة الدستورية الاتحادية في المانيا ، وهو حق رئيس الجمهورية الاتحادي في المانيا بالامتناع عن وضع توقيعه والاعتراض على أي تشريع ، إذا كانت دستوريته محل شك ، وممارسة هذا الحق تتم بمرسوم رئاسي^(١١٩)، ولا يمكن التغلب على هذا الاعتراض ، إلا إذا طعن مجلس النواب الاتحادي (البوندستاغ) و مجلس الولايات الاتحادي (البوندسرات) بقرار الرئيس الاتحادي لدى المحكمة الدستورية الاتحادية ، وأكدت هذه المحكمة دستورية التشريع^(١٢٠).

يتضح من ذلك بأن المحكمة الدستورية الاتحادية أعطت الحق لرئيس الجمهورية الاتحادي بالامتناع على تصديق التشريعات في حالة الشك بعدم دستوريته، بالرغم من أن القانون الاساسي لجمهورية المانيا الاتحادية لعام ١٩٤٩ وبصريح نص المادة (١/٨٢) لم تعط له هذا الحق ، ومن وجهة نظرنا يشكل توجه من قبل المحكمة الدستورية الاتحادية في المانيا ، إخلالاً لمبدأ التوازن ما بين السلطتين التشريعية والتنفيذية الاتحاديتين، لأن نص المادة (٧٨) من القانون الاساسي تنص على أن :

يصبح مشروع القانون الذي اعتمده البوندستاغ قانوناً إذا وافق البوندسرات عليه (....) ، وهذا دليل على أنه ليس لرئيس الجمهورية الاتحادي الاعتراض على القوانين المحالة إليه من قبل السلطة التشريعية^(١٢١).

أما في العراق فقد رسم الدستور العراقي النافذ لسنة ٢٠٠٥ مساراً بخصوص تدخل السلطة التنفيذية بالوظيفة التشريعية ، فنجد أن نص المادة (٦٠/أولاً) منه ، خصت رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء بتقديم مشروعات القوانين لمجلس النواب لإقرارها، أما المادة (٦٠/ثانياً) من الدستور ذاته فقد خصت السلطة التشريعية بتقديم مقترحات القوانين من قبل عشرة من أعضاء مجلس النواب ، أو من إحدى لجانه المختصة^(١٢٢).

وكانت لهذه النصوص المتقدمة الدور البارز في علاقة الشد والجذب ما بين السلطة التشريعية والتنفيذية ، نتيجة لاختلاف الصياغة ما بين النصوص الخاصة بمقترح القوانين ومشاريع القوانين^(١٢٣).

إذ بادرت لجنة (العمل والخدمات) في مجلس النواب (الدورة الثانية لسنة ٢٠١٠) الى رئاسة مجلس النواب ، بتقديم مقترح قانون فك ارتباط دوائر الشؤون الاجتماعية في وزارة العمل والشؤون الاجتماعية ، ومقترح آخر بإلغاء وزارة البلديات والأشغال العامة ، وبناءً على ذلك أقر مجلس النواب المقترحين المذكورين آنفاً وفقاً لأحكام المادة (٦١/أولاً) والمادة (١٣٨ / خامساً / أ) من الدستور العراقي النافذ وارسلها إلى مجلس رئاسة الجمهورية للمصادقة عليهما^(١٢٤).

إلا أن رئيس مجلس الوزراء _ آنذاك _ طعن بعدم دستورية القانونين المذكورين أعلاه لدى المحكمة الاتحادية العليا ، وعلى أثر هذا الطعن قررت المحكمة الاتحادية العليا بأن : (دستور جمهورية العراق _ النافذ _ رسم في المادة (٦٠) منه منفذين تقدم من خلالها مشروعات القوانين ، وهذان المنفذان يعودان حصراً للسلطة التنفيذية وهما رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء ، وإذا ما قدمت من غيرهما ، فإن ذلك

يعد مخالفة دستورية لنص المادة (٦٠ / أولاً) من الدستور . وأن الفقرة (ثانياً) من المادة (٦٠) من الدستور : أجازت لمجلس النواب تقديم مقترحات القوانين ... ومقترح القانون لا يعني مشروع القانون ، لأن المقترح هو فكرة ، والفكرة لا تكون مشروعاً ، ويلزم أن يأخذ المقترح طريقه الى أحد المنفذين _ المشار اليهما _ لإعداد مشروع القانون وفق ما رسمته القوانين والتشريعات النافذة ، ... لعدم اتباع الشكلية التي رسمها الدستور عند تشريعه ، ولمخالفة القانون رقم (١٨) لسنة ٢٠١٠ المادة (٦٠ / أولاً) من الدستور ، قررت المحكمة الاتحادية العليا بإلغائه والغاء الآثار المترتبة عليه^(١٢٥). وفي التاريخ ذاته وبنفس السياق والمعنى أصدرت المحكمة الاتحادية العليا قرارها المرقم (٤٣/ اتحادية / ٢٠١٠) بإلغاء القانون رقم (٢٠) لسنة ٢٠١٠ (قانون إلغاء وزارة البلديات والاشغال العامة)^(١٢٦).

ومن استقرائنا لقراري المحكمة الاتحادية العليا أعلاه ، وجدنا أنه لا يحق لمجلس النواب تقديم مشاريع القوانين وبصورة مطلقة ، وإنما مشاريع القوانين يجب أن تقدم من أحد المنفذين المشار اليهما في نص المادة (٦٠ / أولاً) ، وهما رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء .

لذلك يرى بعضهم^(١٢٧)، بأن أحكام المحكمة الاتحادية العليا جاءت منسجمة مع النصوص الدستورية ، إلا أننا لا نميل إليه على إطلاقه ، وإنما نميل الى الرأي الآخر^(١٢٨) الذي يذهب بأن قرار المحكمة الاتحادية أعلاه يؤدي الى نتيجتين في غاية الخطورة ، أولها : بأنه لا يجوز تشريع القوانين إلا بناءً على (مشروع قانون) تقدمه السلطة التنفيذية ، ثانيها : إن مصير (مقترحات القوانين) التي تقدمها السلطة التشريعية مرهون برأي وإرادة السلطة التنفيذية ، وبذلك نصل إلى نتيجة خطيرة واحدة وهي ، إن السلطة التشريعية لا تمارس مهامها في التشريع إلا بواسطة السلطة التنفيذية، والعملية التشريعية لا يمكن تحريكها إلا بواسطة السلطة التنفيذية ، أي إن أهم وظائف السلطة التشريعية وهي سنّ القوانين مرهون بيد سلطة أخرى ، مما يعد

تعطيلاً كاملاً لمبدأ الفصل بين السلطات وممارسات النظام البرلماني ، كما أن قرار المحكمة الاتحادية العليا المذكور آنفاً كشف عيباً خطيراً في الصياغة الدستورية ، إذ إن تفاصيله تتناقض تماماً مع مبادئه العامة ، فهو يقرر الأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات ، إلا أنه يعود في التفاصيل فيرهن ممارسة السلطة التشريعية وفي أهم أدوارها وهو التشريع بيد السلطة التنفيذية .

ويلاحظ على قرار المحكمة الاتحادية العليا أعلاه ، بأنه لم ينسب أية مخالفة دستورية في نصوص القانونين ، ولكنها قضت بعدم دستورية إجراءات إصدارهما ، وبذلك يصح معه إصدار القانونين مجدداً في حالة اتباع الإجراءات المنصوص عليها في نص المادة (٦٠ / أولاً) من الدستور العراقي النافذ لسنة ٢٠٠٥ (١٢٩).

إلا أن اللافت في الموضوع أن تطوراً جذرياً طرأ على موقف المحكمة الاتحادية العليا في مواجهة صلاحية مجلس النواب في المبادرة باقتراح مشاريع القوانين ، دون المرور ببوابة السلطة التنفيذية وفقاً لنص المادة (٦٠ / أولاً) من الدستور العراقي النافذ ، ورافق هذا التطور التغير الوزاري على صعيد رئاسة الوزراء في الدورة النيابية الثالثة لسنة ٢٠١٤ (١٣٠).

إذ جاء في قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم (٢١ / اتحادية / اعلام ٢٠١٥ وموحدتها ٢٩ / اتحادية / اعلام / ٢٠١٥ في ١٤ / ٤ / ٢٠١٥) (١٣١)، على أثر الطعن المقدم بقانون استبدال الاعضاء رقم (٦) لسنة ٢٠٠٦ ، إذ أقرت المحكمة الاتحادية العليا في قرارها أعلاه ، بأن لمجلس النواب حق المبادرة التشريعية إلا ما يتعلق بالقوانين ذات الجنبه المالية والتي تضيف أعباء مالية جديدة ، إذ يجب التشاور فيها أولاً مع الحكومة وأخذ موافقتها.

إن هذا التوجه الجديد للمحكمة الاتحادية العليا في قرارها أعلاه ، يعد تغييراً جوهرياً عما سلكته في قراراتها السابقة ، والتي كانت تحظر بصفة مطلقة على مجلس النواب المبادرة التشريعية إلا من خلال السلطة التنفيذية وعبر تنفيذها ، مما تسبب

بالغاء قوانين مهمة لا شيء إلا لكونها جاءت بمبادرة مجلس النواب دون مرورها بالسلطة التنفيذية ، ولا تفسير لهذا التوجه الجديد للمحكمة الاتحادية العليا إلا التحرر نسبياً من تأثير السلطة التنفيذية^(١٣٢).

المطلب الثاني/ الرقابة على دستورية وسائل تدخل السلطة التشريعية بأعمال السلطة التنفيذية

إن السلطة التنفيذية المعاصرة تعد بما تملكه من وسائل تقنية وأجهزة معلومات ، أكثر قدرة على إجابة طلبات السلطة التشريعية ، مقارنة بمحدودية الأدوات والامكانيات المتاحة للسلطة التشريعية^(١٣٣).

إلا أن السلطة التشريعية في مقابل ذلك تمتلك وسائل عدة لرقابة السلطة التنفيذية تتمثل ، بالأسئلة البرلمانية ، والاستجواب البرلماني ، ومنح الثقة لأعضاء السلطة التنفيذية ، وسحب الثقة وإقرار المسؤولية الفردية والتضامنية لأعضاء السلطة التنفيذية^(١٣٤)، ولضمان عدم تعسف السلطة التشريعية في استخدام هذه الوسائل مما يخرجها عن الهدف المنشود منها ، وهو إرساء التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كمقابل لما تمتلكه السلطة التنفيذية من وسائل اتجاه السلطة التشريعية ، فيضطلع القضاء الدستوري بالرقابة على تلك الوسائل والغاء ما يتعارض منها مع أحكام الدستور النافذ^(١٣٥).

وبناءً على ذلك سنقسم هذا المطلب من الدراسة إلى فرعين ، نتناول في الاول منه الرقابة على دستورية منح الثقة لأعضاء السلطة التنفيذية وسحبها، فيما نخصص الفرع الثاني لبيان موقف القضاء الدستوري بالرقابة على دستورية وسائل رقابة السلطة التشريعية اتجاه أعضاء السلطة التنفيذية .

الفرع الاول/ الرقابة على دستورية منح الثقة لأعضاء السلطة التنفيذية وسحبها

تمارس السلطة التشريعية اتجاه السلطة التنفيذية في الانظمة البرلمانية وسائل رقابية متعددة منها ، منح الثقة لأعضاء السلطة التنفيذية للمباشرة في أعمالهم ، وكذلك سحب الثقة من أعضاء السلطة التنفيذية في حالة ثبوت اتهامهم بالخطأ أو التقصير في تأدية أعمالهم والمتعلقة في اختصاصاتهم التنفيذية ، وهي إحدى الاختصاصات الدستورية التي اوكلت للسلطة التشريعية في تصحيح مسار السلطة التنفيذية وتعقب اعمالها^(١٣٦).

ففي ألمانيا الاتحادية نجد بأن المستشار الاتحادي في ١٣/١٢/١٩٨٢، طرح مسألة الثقة بحكومته أمام مجلس النواب الاتحادي (البوندستاغ) تطبيقاً للمادة (٦٨) من القانون الاساسي ، إلا أن البوندستاغ رفض منح الثقة للمستشار بموجب القرار الصادر في ١٧/١٢/١٩٨٢ ، وعلى ضوء ذلك قدم المستشار الاتحادي طلباً إلى رئيس الجمهورية الاتحادي بحل مجلس النواب الاتحادي (البوندستاغ) ، وفعلاً بتاريخ (١٦/١/١٩٨٣) أصدر رئيس الجمهورية الاتحادي قراراً بحل البوندستاغ واجراء انتخابات مبكرة ، وذلك بعد نهاية المهلة القصوى للتأمل المنصوص عليها في القانون الاساسي ومدتها ٢١ يوماً^(١٣٧).

إلا أن طعناً قدم للمحكمة الدستورية الاتحادية من نواب عدة من اعضاء البوندستاغ ضد قرار رئيس الجمهورية الاتحادي والقاضي بحل البوندستاغ واجراء انتخابات مبكرة ، والذي جاء فيه بأن قرار رئيس الجمهورية الاتحادي لا يتفق مع نص المادة (٦٨) من القانون الاساسي ، إلا أن المحكمة الدستورية الاتحادية في المانيا رفضت هذا الطعن بموجب قرارها الصادر في ١٦/٢/١٩٨٣ ذي الرقم (BVerf GE 62,1) ، والذي أقرت بدستورية قرار رئيس الجمهورية بحل البوندستاغ واجراء انتخابات مبكرة ، كونه جاء منسجماً مع نص المادة (٦٨) من القانون الاساسي^(١٣٨).

وفي ذات السياق لم يتمكن المستشار الاتحادي في ٢٠٠٥/٧/١ من الحصول على ثقة البوندستاغ ، المقدم على أساس المادة (٦٨) من القانون الاساسي ، الامر الذي سمح له بتقديم التماس الى رئيس الجمهورية الاتحادي ، يطلب فيه حل مجلس البوندستاغ وإجراء انتخابات مبكرة ، وبعد مهلة ال (٢١) التي منحها القانون الاساسي لرئيس الجمهورية الاتحادي لاتخاذ قراره ، فقد وافق على حل البوندستاغ واصدر قراراً بذلك في ٢٠٠٥/٧/٢١ ، وقد جوبه قرار رئيس الجمهورية بالطعن من قبل نائبين من الحزب الاشتراكي وحزب الخضر من أعضاء البوندستاغ ، أمام المحكمة الدستورية الاتحادية ، إلا إن المحكمة الدستورية الاتحادية في المانيا ردت الطعن وعدت قرار رئيس الجمهورية منسجماً مع نص المادة (٦٨) من القانون الاساسي ، وذلك بموجب قرارها الصادر في ٢٠٠٥/٨/٢٥^(١٣٩).

أما في العراق ، فقد منح الدستور النافذ لمجلس النواب صلاحيات واسعة ، ومن تلك الصلاحيات هي منح الثقة لرئيس واعضاء السلطة التنفيذية^(١٤٠)، كما نصت المادة (٧٦) من الدستور النافذ لسنة ٢٠٠٥ على : (اولاً : يكلف رئيس الجمهورية، مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً ، بتشكيل مجلس الوزراء ، خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ انتخاب رئيس الجمهورية . ثانياً : يتولى رئيس مجلس الوزراء المكلف ، تسمية أعضاء وزارته ، خلال مدة أقصاها ثلاثون يوماً من تاريخ تكليفه ... رابعاً : يعرض رئيس مجلس الوزراء المكلف ، أسماء أعضاء وزارته ، والمنهاج الوزاري ، على مجلس النواب ، ويعد حائزاً ثقتها ، عند الموافقة على الوزراء منفردين ، والمنهاج الوزاري ، بالأغلبية المطلقة ...) .

إلا أنه في الدورة البرلمانية الثانية عام ٢٠١٠ ، لم يتم فيها تسمية ثلاثة وزراء لوزارات الدفاع ، والداخلية والامن الوطني ، من قبل رئيس مجلس الوزراء المكلف ، وتم التصويت على إدارة تلك الوزارات بالوكالة ، كما قام رئيس مجلس الوزراء المكلف

بتقديم أسماء وزارته على ثلاث دفعات وفي جلسات متفرقة لمجلس النواب ، على الرغم من مرور أكثر من خمسة أشهر على تشكيل الوزارة^(١٤١).

وبناءً على ما تقدم ، قدم السيد (أ . ع . ع) طعناً أمام المحكمة الاتحادية العليا ، يدّعي فيه عدم دستورية الاجراءات التي قام بها رئيس مجلس الوزراء المكلف ، والذي يشكل خرقاً من وجهة نظر الطاعن للمادة (٧٦ / ثانياً و رابعاً) من الدستور النافذ ، وعلى أثر ذلك أصدرت المحكمة الاتحادية العليا قراراً بشأن الطعن أعلاه ، والذي جاء فيه بأنه : (تجد المحكمة الاتحادية العليا أن تشكيل الوزارة الحالية وإناطة بعض الوزارات بوزراء جرى التصويت عليهم وكالة أمر لم يرد في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ نص يمنع القيام به ، سيما وإن الوزارة الحالية هي وزارة (شراكة وطنية) جرى التوافق السياسي على تسمية اعضائها ومنهم الوزراء وكالة لذا لا يعد المدعى عليهم الاول (رئيس مجلس الوزراء) والثاني (رئيس مجلس النواب) إضافة لوظيفتيهما قد ارتكبا ما يعد خرقاً لأحكام الدستور)^(١٤٢).

فيتضح لنا بان المحكمة الاتحادية العليا وبقرارها أعلاه ، لا تعد إناطة بعض الوزارات لوزراء جرى التصويت عليهم وكالة خرقاً لأحكام الدستور، كما ان القرار لم يعترض على قيام رئيس مجلس الوزراء المكلف بتقديم اسماء وزارته على دفعات . ونحن لا نؤيد ما ذهبت اليه المحكمة الاتحادية العليا في قرارها المذكور آنفاً ، إذ أن المادة (٧٦ / ثانياً) من الدستور العراقي النافذ وبصريح نصها ، اوجبت على رئيس مجلس الوزراء المكلف بتسمية أعضاء وزارته كاملة وخلال مدة أقصاها ثلاثون يوماً من تاريخ تكليفه ، وليس على دفعات ، لذا فإن النص المطلق يجري على إطلاقه ما لم يقيد بنص آخر^(١٤٣).

ومن الصلاحيات الاخرى التي منحها الدستور العراقي النافذ للسلطة التشريعية ، هي سحب الثقة من أعضاء السلطة التنفيذية ، والتي تعد نتيجة من نتائج الرقابة البرلمانية إذا ما حدث ذلك بعد توجيه الاستجواب^(١٤٤).

وبالنظر لنص المادة (٨٣) من الدستور العراقي النافذ ، نجدها تؤكد على الاخذ بمبدأ المسؤولية السياسية للحكومة بصورتها الفردية والجماعية ، وقد خص مجلس النواب بإقرار هذه المسؤولية^(١٤٥).

وأشارت المادة (٦١ / ثامناً / أ) من الدستور العراقي النافذ بأحقية مجلس النواب بإقرار المسؤولية الفردية لأعضاء السلطة التنفيذية والاثار المترتبة عليها ، اذ نصت على انه : (لمجلس النواب سحب الثقة من احد الوزراء بالأغلبية المطلقة ، ويعد مستقيلاً من تاريخ قرار سحب الثقة ، ولا يجوز طرح موضوع الثقة بالوزير الا بناءً على رغبته ، أو على طلب موقع من خمسين عضواً ، اثر مناقشة استجواب موجه اليه ، ولا يصدر المجلس قراره في الطلب الا بعد سبعة أيام في الاقل من تاريخ تقديمه) .

ولذا فقد مارس مجلس النواب صلاحيته بالرقابة على أعمال السلطة التنفيذية من خلال إصداره قراراً بجلسته المرقمة (١٤) في ٢٥ / ٨ / ٢٠١٦^(١٤٦)، بسحب الثقة عن وزير الدفاع (خ . م . ع) بعد استجوابه من قبل مجلس النواب ، وقد طعن الوزير أعلاه بقرار مجلس النواب ، إذ إنصب الطعن على أمور عدة ، من بينها الادعاء بمخالفة قرار سحب الثقة لأحكام المادة (٦١ / ثامناً / أ) من الدستور العراقي النافذ ، لأن قرار سحب الثقة لم يكن بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء مجلس النواب .

على ضوء ما تقدم ، أصدرت المحكمة الاتحادية العليا قرارها بالطعن المقدم من قبل الوزير أعلاه ، إذ جاء في حيثيات القرار بأن : (الادعاء لمخالفة قرار سحب الثقة لأحكام المادة (٦١ / ثامناً / أ) من الدستور والتي تنص (لمجلس النواب سحب الثقة من أحد الوزراء بالأغلبية المطلقة ... الخ) فان المحكمة ترى بأن المقصود بها هي (أغلبية عدد الاعضاء الحاضرين في الجلسة بعد تحقق النصاب القانوني للانعقاد المنصوص عليه في المادة (٥٩ / اولاً) من الدستور (نصف العدد الكلي

لأعضاء مجلس النواب مضافاً إليه نائباً واحداً (لأنها جاءت مجردة عن مفردة) عدد أعضاء مجلس النواب) ... ، وبالتالي فإن قرار سحب الثقة من المدعي لم يتضمن مخالفة للدستور وجاء سليماً لمواده ... فقرر الحكم بردها (١٤٧).

وبهذا فإن المحكمة الاتحادية العليا قد أسست لمبدأ قانوني مؤداه ، بأن الاغلبية المطلقة تعد بمثابة أغلبية بسيطة ، طالما أنها جاءت مجردة عن مفردة (عدد أعضاء مجلس النواب) ، وهو ما لا نتفق معه ، لأن هناك فرقاً شاسعاً ما بين مصطلحي الاغلبية المطلقة والاعلبيية البسيطة(١٤٨).

الفرع الثاني/ الرقابة على دستورية وسائل رقابة السلطة التنفيذية

تتمثل مظاهر الرقابة التي تتولاها السلطة التشريعية أتجاه اعضاء السلطة التنفيذية بوسائل عدة ، كالسؤال البرلماني ، وتشكيل لجان تحقيقية ، واستجواب أعضاء السلطة التنفيذية ، وتظهر تلك الوسائل عادةً في البلدان ذات النظام البرلماني القائم على وجود تعاون ورقابة متبادلة ما بين السلطتين التشريعية والتنفيذية(١٤٩)، مما يخلق توازناً ما بين تلك السلطتين ، وتكمن مهمة القضاء في تلك الدول في الرقابة على أعمال السلطتين المشار اليهما(١٥٠).

ففي ألمانيا الاتحادية ، بسطت المحكمة الدستورية الاتحادية فيها رقابتها على وسائل تدخل السلطة التشريعية في أعمال السلطة التنفيذية ، عندما طعن عضو البوندستاغ (فولكر بيك) بأجوبة الحكومة الاتحادية على الاسئلة المقدمة من قبله أمام المحكمة الدستورية الاتحادية ، والتي كانت تخص صادرات الاسلحة الى المملكة العربية السعودية ، والذي ادعى فيه بعدم إجابته على بعض الاسئلة المقدمة للحكومة الاتحادية من قبله بشكل كافي في محضر الجلسة البوندستاغ ، المرقمة (١٣٨٠٢ د) في ٨/٧/٢٠١١ ، ولذا أصدرت المحكمة الدستورية الاتحادية العليا قرارها في ٢١/١٠/٢٠١٤ بشأن هذا الطعن ، وجاء في حيثيات قرارها بأنه: (يحق للبوندستاغ طرح الاسئلة وتلقي المعلومات من الحكومة الاتحادية، ويجب على الحكومة الاتحادية

تقديم إجابات تتوافق مع هذا الحق، لأن صادرات الاسلحة ليست معفية في حد ذاتها من كل رقابة برلمانية على أساس أهمية السياسة الخارجية لهذا الجزء من العمل الحكومي^(١٥١).

أما في العراق فتعددت وسائل رقابة السلطة التشريعية على أعمال السلطة التنفيذية التي أوردها الدستور العراقي النافذ لسنة ٢٠٠٥^(١٥٢)، وعلى أساس ذلك بسطت المحكمة الاتحادية العليا رقابتها على تلك الوسائل في قرارات عدة ، ومن أهمها استجواب أعضاء السلطة التنفيذية لما تمثله من آثار على استمرار عمل السلطة التنفيذية من عدمه .

ويرى بعضهم^(١٥٣)، أن قيام المحكمة الاتحادية العليا بالرقابة على دستورية هذه الوسائل يمثل خروجاً عن اختصاصاتها الواردة في المادة (٩٣) من الدستور العراقي النافذ ، نتيجة لعدم وجود نص صريح يبيح لها بسط رقابتها على تلك الوسائل ، إلا أننا لا نتفق مع هذا الرأي المتقدم ، لأن تلك الوسائل وبالأخص الاستجواب البرلماني ورد وبنص صريح في صلب الوثيقة الدستورية ، وحدد الشروط الشكلية المطلوبة لممارسته ، وإن أي خرق لتلك الشروط يمثل خرقاً لأحكام نص دستوري ، وبما أن المحكمة الاتحادية العليا هي صاحبة الاختصاص الاصيل بالرقابة على انتهاك النصوص الدستورية ، لذا فهي الجهة المختصة بالتحقق من مدى دستورية ممارسة تلك الوسائل من عدمها^(١٥٤).

ولذا فإن تم إعمال الاستجواب البرلماني ل أحد أعضاء السلطة التنفيذية ، ويجد الشخص المستجوب بأن الاستجواب لم يكن وفقاً لأحكام النصوص الدستورية ، فبالإمكان الطعن بهذا الطلب (الاستجواب) أمام المحكمة الاتحادية العليا ، وقد تسنى للمحكمة الاتحادية العليا النظر في عدة طعون في هذا الشأن ، ومنها الطعن المقدم من قبل السيد (ع . أ) وزير التعليم العالي والبحث العلمي والخاص بطلب استجوابه أمام مجلس النواب ، والوارد بكتاب مجلس النواب المرقم (١ / ٩ / ش أ /

٣٨٨٢) والمؤرخ في ٢٣ / ٤ / ٢٠١٢ ، إذ ادعى الوزير في طعنه المقدم للمحكمة الاتحادية العليا ، بأن طلب الاستجواب الموجه إليه يخالف كل الشروط الواردة في المادة (٦١ / سابعاً / ج) ، إذ تضمن طلب الاستجواب حسب طعنه نقاطاً عامة ومبهمّة وغير محددة لحالة معينة أو لمواضيع يمكن أن تثير الشك أو المساءلة من فساد إداري أو مالي ، وبناءً على الطعن أعلاه ، أصدرت المحكمة الاتحادية العليا قرارها المرقم (٤١ / اتحادية / ٢٠١٢) والصادر في ٨ / ٧ / ٢٠١٢ ، بإلغاء طلب الاستجواب لعدم دستوريته ، وقد استندت المحكمة الاتحادية في إلغاء طلب الاستجواب الى أساسين وهما ، أولاً : عدم توفر شروط الاستجواب المنصوص عليها في المادة (٦١) من الدستور العراقي النافذ والمادة (٥٨) من النظام الداخلي لمجلس النواب ، وذلك بسبب عدم ذكر اسباب المخالفات وادلتها. ثانياً : عدم تضمن الوقائع المقدمة في طلب الاستجواب لأي خرق دستوري أو قانوني أو ترتب ضرر مادي أو معنوي محدد نتيجة لهذا الخرق ، وإنما وردت على سبيل العموم والابهام وعدم الوضوح^(١٥٥).

كما إن المحكمة الاتحادية العليا ذهبت بقرارها المرقم (٩٥ / اتحادية / ٢٠١٢) والصادر في ٢٧ / ١ / ٢٠١٣ ، الى رد دعوى بطلان استجواب السيد وزير الشباب والرياضة ، إذ جاء في حيثيات قرارها : (بأن الطلب المقدم الى مجلس النواب لاستجواب المدعي (وزير الشباب والرياضة / أضافة لوظيفته) ، قد قدم من قبل أكثر من خمسة وعشرين عضواً من أعضاء مجلس النواب فتوافرت فيه الشروط الشكلية المنصوص عليها في المادة (٦١ / سابعاً / ج) . أما من الناحية الموضوعية فأن تقدير ما أسند الى وزير الشباب والرياضة من فقرات ومدى انطباقها مع أحكام المادة (٦١ / سابعاً / ج) من الدستور والمادة (٥٨) من النظام الداخلي لمجلس النواب فإن مناط ذلك يعود لأعضاء مجلس النواب من خلال طرح المخالفة

وأسانيدها وجواب الوزير المسؤول عنها ومدى مسؤوليته عن تلك الامور ... فحضور الوزير أمام مجلس النواب التزام دستوري واجب التنفيذ ما دامت هناك دعوة استكملت أسبابها^(١٥٦).

وفي ذات السياق والمعنى ، قررت المحكمة الاتحادية العليا في قرارها المرقم (١٣٥ / اتحادية / اعلام / ٢٠١٧) والصادر في ٢٦ / ٢ / ٢٠١٨ ، برد دعوى بطلان استجواب وزير النقل السيد (ك . ف . ح . أ)^(١٥٧).

وعلى ضوء ما تقدم من قرارات للمحكمة الاتحادية العليا والخاصة باستجواب أحد الوزراء من قبل البرلمان ، نجدها قد وضعت أسس عدة في ذلك ، منها :
اولاً : إن المحكمة الاتحادية العليا لها الحق في بسط رقابتها على دستورية طلب الاستجواب وفحص مدى تحقق الشكليات المطلوبة لإجرائه طبقاً لنص المادة (٦١ / سابعاً / ج) من الدستور العراقي النافذ لسنة ٢٠٠٥^(١٥٨).

ثانياً : من الناحية الموضوعية ، فإن تقدير ما اسند لاحد الوزراء المستجوبين من فقرات ومدى انطباقها مع أحكام المادة (٦١ / سابعاً / ج) من الدستور العراقي النافذ والمادة (٥٨) من النظام الداخلي لمجلس النواب ، فإن مناط ذلك عائد لقناعة أعضاء مجلس النواب من عدمه^(١٥٩).

ثالثاً : أما الاساس الثالث فمفاده ، أن حضور الوزير المستجوب امام مجلس النواب واجب التنفيذ ، ما دامت دعوة الاستجواب استكملت اسبابها^(١٦٠).

ولذا فإن اتجاه المحكمة الاتحادية العليا والأسس التي وضعتها في رقابتها على وسائل الرقابة السياسية التي تمارسها السلطة التشريعية اتجاه أعضاء السلطة التنفيذية

تمثل اتجاهها محموداً وجاء منسجماً على ما نصت عليه المادة (٦١ / سابعاً / ج) من الدستور العراقي النافذ لسنة ٢٠٠٥.

ولو أمعنا النظر في أثر الاختصاص الرقابي للمحكمة الاتحادية العليا على مبدأ التوازن ، وتتبعنا أثر قراراتها التي أشرنا إليها آنفاً ، نجدها كانت سبباً في إرساء التوازن تارةً ، وسبباً رئيساً في الاخلال به تارةً أخرى ، وخصوصاً قراراتها المتعلقة بحق السلطة التشريعية في المبادرة التشريعية ، والتي عملت من خلالها على تركيز الصلاحيات فيها بيد السلطة التنفيذية وتقييد صلاحيات مجلس النواب ^(١٦١).

أما في مصر وعلى حد اطلاقنا ، فلم نجد قراراً للمحكمة الدستورية العليا يسعفنا في مجال رقابة السلطة التشريعية للسلطة التنفيذية ، سواء أكان سؤالاً برلمانياً ، أم تشكيل لجان تحقيقية ، أم استجواباً برلمانياً ، ولعل السبب في ذلك من وجهة نظرنا عائدٌ لعدم اختصاص المحكمة الدستورية العليا في مصر بالنظر بالدعوى الدستورية بصورة مباشرة ^(١٥٢)، مما أفقد أعضاء السلطة التنفيذية أهم وسيلة في ضمان حقوقهم إذا ما تعسفت السلطة التشريعية في استخدام وسائل الرقابة ضدهم ^(١٦٢).

الخاتمة :-

من خلال البحث في موضوع هذه الدراسة المتعلق بـ (أثر الاختصاص الرقابي للقضاء الدستوري على مبدأ التوازن) ، تبين لنا أن القضاء الدستوري يلعب دوراً محورياً في حفظ وإرساء مبدأ التوازن ما بين السلطتين التشريعية والتنفيذية من خلال اختصاصه بالرقابة على التشريعات العادية والفرعية.

وبعد أن أكملنا دراستنا نبين فيما يأتي أهم ما توصلنا إليه خلال البحث من استنتاجات ، ثم نتبعها بما يمكن أن نطرحه من مقترحات في فقرتين مستقلتين :

أولاً : الاستنتاجات

١. إن الأخذ بمبدأ التوازن ما بين السلطتين التشريعية والتنفيذية لا يكفي وحدة لقيام نظام ديمقراطي سليم خالياً من آفة الانحراف والاستبداد ، خصوصاً في الأنظمة البرلمانية التي تعد فيها السلطة التنفيذية انعكاساً للأكثرية البرلمانية، سواء أكانت حزبية أم ناتجة عن تحالف ما بين حزبين أو أكثر ، إذاً لا بد وجود هيئة أخرى مستقلة عن السلطتين التشريعية والتنفيذية لمراقبتهما ، ومنع انحرافهما وإرجاعهما الى جادة الصواب ، إذ ما حاولت كلتا السلطتين أو احدهما الخروج عن أحكام الدستور وتعيديها على اختصاصات ووظائف السلطة الأخرى، لذلك يعد القضاء الدستوري المؤسسة الحارسة لمبدأ التوازن ما بين السلطتين التشريعية والتنفيذية من خلال رقابته على أعمال السلطتين التشريعية والتنفيذية ومنع التصادم فيما بينهما.

٢. اختص القضاء الدستوري في كل من العراق ومصر والمانيا الاتحادية ، بالرقابة على دستورية القوانين والأنظمة (اللوائح) ، وكذلك بالرقابة على دستورية وسائل الرقابة المتبادلة ما بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

٣. تتوع اليات تحريك الاختصاص الرقابي للقضاء الدستوري ، ففي كل من العراق والمانيا الاتحادية ، أخذ بالآلية المباشرة في تحريك الاختصاص الرقابي للقضاء الدستوري من خلال الدعوى المباشرة التي يقيمها صاحب الشأن في ذلك ، وكذلك

اعتمد فيهما الآلية غير المباشرة (الدفع الفرعي) ، وكذلك آليه الإحالة من المحاكم المختصة في حالة كون التشريع العادي أو الفرعي محل شك في دستوريته ، أما في مصر فلم تأخذ المحكمة الدستورية العليا بالآلية المباشرة لتحريك الاختصاص الرقابي (الدعوى المباشرة) ، وإنما اكتفت بالدفع الفرعي والإحالة من المحاكم المختصة ، إلا أنها انفردت عن العراق والمانيا من خلال اخذها بوسيلة التصدي من قبل المحكمة الدستورية العليا ذاتها وبدون طلب من أحد الخصوم ، خلال ممارستها لاختصاصاتها في إقرار الدستورية من عدمها .

٤. أسهمت المحكمة الاتحادية العليا في العراق ، ومن خلال اختصاصها الرقابي في إرساء مبدأ التوازن ما بين السلطتين التشريعية ، وعلى سبيل المثال ما جاء في قرارها المرقم (٢١ / اتحادية / إعلام / ٢٠١٥ / وموحدتها ٢٩ / اتحادية / إعلام / ٢٠١٥) في (١٤ / ٤ / ٢٠١٥) والخاص بموضوع قانون استبدال أعضاء مجلس النواب ، إلا أنها من جانب آخر أخلت بمبدأ التوازن ، منها على سبيل المثال قرارها المرقم (٤٣ / اتحادية / ٢٠١٠) في (١٢ / ٧ / ٢٠١٠) ، والذي بموجبه أسقط حق المبادرة التشريعية من قبل مجلس النواب .

٥. كشفت قرارات المحكمة الاتحادية العليا في العراق عن وجود عيوب في صياغة نصوص دستور جمهورية العراق النافذ لسنة ٢٠٠٥ ، منها صياغة الأغلبية المطلقة المجردة من عدد أعضاء مجلس النواب ، وكذلك الصياغة الواردة في عبارتي مقترحات القوانين ومشاريع القوانين .

ثانياً : المقترحات

من خلال الاستنتاجات التي توصلنا إليها خلال البحث يمكننا أن نقدم المقترحات التالية :

١. إعادة النظر في صياغة بعض النصوص الدستورية المبهمة أو غير المحددة المتعلقة باختصاص السلطين التشريعية والتنفيذية الواردة في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ، وبما يضمن عدم الأخلال بالتوازن بين السلطين التشريعية والتنفيذية .
٢. من أجل رفع الغموض واللبس في نص المادة (٦٠ / أولاً ، ثانياً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ ، نقترح إلغاء نص الفقرتين من المادة أعلاه ، وتعديل المادة أعلاه وفقاً للصيغة الآتية : (يحق لرئيس الجمهورية ، ومجلس الوزراء ، وعشرة من أعضاء مجلس النواب ، أو إحدى لجان مجلس النواب المختصة ، تقديم مشاريع القوانين) .
٣. لتبيان ما المقصود بالأغلبية المطلقة الواردة في نص المادة (٦١ / ثامناً / أ) من دستور جمهورية العراق النافذ ، نقترح تعديلها وفقاً للصيغة الآتية : (لمجلس النواب سحب الثقة من أحد الوزراء ، بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه، بناءً على طلب موقع من خمسين عضواً من أعضاء مجلس النواب، أثر مناقشة استجواب موجه اليه ، ولا يصدر المجلس قراره في الطلب إلا بعد سبعة أيام في الأقل من تاريخ تقديمه) .
٤. . نظراً لأهمية القضاء الدستوري في العراق ، وخصوصاً بعد التغيير الذي حصل عقب أحداث عام ٢٠٠٣ ، نقترح إضافة منهج القضاء الدستوري ضمن المناهج التدريسية لكليات القانون في الجامعات العراقية .

الهوامش

- (١) عبد العزيز محمد محمد سالمان ، رقابة دستورية القوانين ، اطروحة دكتوراه مقدمة لكلية الحقوق ، جامعة عين شمس ، ١٩٩٤ ، ص ٢٢ (غير منشورة) .
- (٢) د. ماجد راغب الحلو ، القضاء لإداري، دار المطبوعات الجامعية ، الاسكندرية ، ١٩٩٥ ، ص ٢٨. ومما تجدر الإشارة اليه ، بأنه يطلق على التشريعات الفرعية التي تصدرها السلطة التنفيذية في العراق مصطلح (الانظمة) ، فقد تبني هذا المصطلح جميع الدساتير العراقية بما فيها الدستور الحالي لسنة ٢٠٠٥ ، ينظر المواد (٦٢ / ١) من القانون الاساسي العراقي لسنة ١٩٢٥ ، والمادة (٥٠ / ج) من الدستور العراقي لسنة ١٩٦٨ ، والمادة (٦٢ / ب) من الدستور العراقي المؤقت لسنة ١٩٧٠ ، والمادة (٨٠) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥. بينما اطلق على التشريعات الفرعية في مصر مصطلح (اللوائح) في جميع الدساتير المتعاقبة ، ينظر المادة (٣٧) من الدستور المصري لسنة ١٩٢٣ ، والمادة (١٣٨) من الدستور المصري لسنة ١٩٥٦ ، والمادة (١٢٢) من الدستور المصري لسنة ١٩٦٤ ، والمواد (١٤٤ ، ١٤٥) من الدستور المصري لسنة ١٩٧١ ، والمادة (١٧٠ ، ١٧١ ، ١٧٢) من الدستور المصري لسنة ٢٠١٤ .
- (٣) د. منير عبد المجيد ، اصول الرقابة القضائية على دستورية القوانين واللوائح ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، ٢٠٠١ ، ص ١١٢ .
- (٤) حكم المحكمة العليا في مصر ، الدعوى رقم ٤ لسنة ١ ق ، دستورية ، جلسة ٣ / ٧ / ١٩٧١ ، اشار له د. محمود صبحي علي السيد ، الرقابة على دستورية اللوائح ، ط ٢ ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠١٧ ، ص ٥٦-٥٧ .
- (٥) د. رجب محمود طاجن ، المطابقة الدستورية المشروطة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠١٤ ، ص ٣-٤ .
- (٦) عبد العزيز محمد محمد سالمان ، مصدر سابق ، ص ٢٣ .

- (٧) د. مها بهجت يونس الصالحي ، الحكم بعدم دستورية نص تشريعي ودورة في تعزيز دولة القانون ، دار الحكمة ، بغداد ، ٢٠٠٩ ، ص ٥٦ .
- (٨) د. ماجد راغب الحلو ، النظم السياسية والقانون الدستوري ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، ٢٠٠٠ ، ص ٤٣٨ .
- (٩) د. ابراهيم عبد العزيز شيحا ، القانون الدستوري : تحليل النظام الدستوري المصري في ضوء المبادئ الدستورية العامة ، الدار الجامعية للطباعة والنشر ، بيروت ، ١٩٨٣ ، ص ٢٣٢ .
- (١٠) يعقوب عزيز قادر ، ضمانات حقوق الانسان في اقليم كردستان العراق ، ط ١ ، مؤسسة CO. P. L. C للطباعة والنشر ، ٢٠٠٤ ، ص ٩٣ - ٩٤ .
- (١١) د. نبيلة عبد الحليم كامل ، الرقابة القضائية على دستورية القوانين ، دار النهضة العربية ، ١٩٩٣ ، ص ٤٢ .
- (١٢) د. احمد عبد الحسيب عبد الفتاح السنتريسي ، الاثر الرجعي في القضاة الاداري والدستوري ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠١١ ، ص ٨١٥ .
- (١٣) د. ساجد محمد الزامل ، مبادئ القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق ، ط ١ ، دار نيبور للطباعة والنشر ، العراق ، ٢٠١٤ ، ص ١٨٩ .
- (١٤) د. عبد الحميد أبو زيد ، سيادة الدستور وضمان تطبيقه ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، بلا تاريخ نشر ، ص ١٢-١٣ .
- (١٥) د. ساجد محمد الزامل ، مصدر سابق ، ص ٨١ .
- (١٦) د. احمد عبد الحسيب عبد الفتاح السنتريسي ، الاثر الرجعي في القضاة الاداري والدستوري ، مصدر سابق ، ص ٨١٦ .
- (١٧) د. عبد المنصف عبد الفتاح محمد ادريس ، رقابة الملازمة في القضاء الدستوري ، ط ٢ ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠١٦ ، ص ١٤٦ .
- (١٨) د. عبيد حسين السيد حسين ، دور القاضي الدستوري في الرقابة على السلطة التقديرية للمشرع ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٩ ، ص ٤٨٣ .
- (١٩) د. عبد المنصف عبد الفتاح محمد ادريس ، مصدر سابق ، ص ١٤٦ .

- (٢٠) د. علي السيد الباز ، الرقابة على دستورية القوانين في مصر ، مصدر سابق ، ص ٦٧٣ .
- (٢١) د. حمدان حسن فهمي ، اختصاصات القضاء الدستوري في مصر وحجية احكامه وتنفيذها واثارها ، دار ابو المجد للطباعة ، القاهرة ، ٢٠٠٩ ، ص ٢٨ .
- (٢٢) د. عبد المنصف عبد الفتاح محمد ادريس ، مصدر سابق ، ص ١٤٧ .
- (٢٣) د. احسان حميد المفرجي وآخرون ، مصدر سابق ، ص ١٨١ .
- (٢٤) د. علي السيد الباز ، الرقابة على دستورية القوانين في مصر ، مصدر سابق ، ص ٧١٢ .
- (٢٥) د. محمد فؤاد عبد الباسط ، ولاية المحكمة الدستورية العليا في المسائل الدستورية ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، ٢٠٠٢ ، ص ٤١٦ .
- (٢٦) تُعد خاصية استقلال الدعوى الدستورية عن الدعوى الموضوعية من أهم المميزات التي تتمتع بها ، إذ ان القضاء الدستوري ليس جهة طعن لما تقضي به محكمة الموضوع، وإنما هي جهة قضائية مستقلة ذات اختصاص أصيل ، ينظر في ذلك : د. محمد علي حسونة ، الحماية الدستورية للحقوق والحريات الاساسية عبر الدعوى الاحتياطية ، ط ١ ، دار الفكر الجامعي ، الاسكندرية ، ٢٠١٧ ، ص ٥٥ .
- (٢٧) د. حمدي عطية مصطفى ، مصدر سابق ، ص ١٠١ .
- (٢٨) د. منذر الشاوي ، القانون الدستوري نظرية الدستور ، منشورات مركز البحوث القانونية ، بغداد ، ١٩٨١ ، ص ٥٨ .
- (٢٩) د. محمد علي حسونة ، الحماية الدستورية للحقوق والحريات الاساسية عبر الدعوى الاحتياطية ، مصدر سابق ، ص ٥٤ .
- (٣٠) د. مصطفى محمود عفيفي ، رقابة الدستورية في مصر والدول الاجنبية ، ط ١ ، مكتبة سعيد رأفت ، القاهرة ، ١٩٩٠ ، ص ٣١-٣٢ .
- (٣١) د. علي السيد الباز ، الرقابة على دستورية القوانين في مصر ، مصدر سابق ، ص ٤٨ وما بعدها .
- (٣٢) سعد ممدوح نايف الشمري ، مصدر سابق ، ص ٤٣ .

- (٣٣) كانت المادة (٧٦) من الدستور المصري ١٩٧١ الملغى ، توجب عرض مشروعات القوانين المنظمة للانتخابات الرئاسية على المحكمة الدستورية العليا بعد اقراره من مجلس الشعب وقبل اصداره لتقرر مدى تطابقه مع احكام الدستور ، اما اسلوب الرقابة السابقة الاختيارية والذي يخول بعض الجهات داخل الدولة في اللجوء الى الجهة المختصة برقابة الدستورية في الطعن بمشروعات القوانين ، كما هو الحال في ظل الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨. ينظر في ذلك : د. ايهاب محمد عباس ابراهيم ، الرقابة على دستورية القوانين (السابقة - اللاحقة) ، دار الجامعة الجديدة ، الاسكندرية ، ٢٠١٨ ، ص ٥١-٥٢.
- (٣٤) د. محمد المجذوب ، مصدر سابق ، ص ٩٦.
- (٣٥) د. مها بهجت يونس الصالحي ، مصدر سابق ، ص ٥٤.
- (٣٦) د. حمدي عطية مصطفى ، مصدر سابق ، ص ١١٦.
- (٣٧) د. احسان حميد المفرجي وآخرون ، مصدر سابق ، ص ١٨٢.
- (٣٨) د. فهيمة احمد علي القماري ، المحكمة الدستورية العليا كنموذج للتخصص القضائي ، دار الكتب والدراسات العربية ، الاسكندرية ، ٢٠١٨ ، ص ١٣٨. تعتبر الاحالة الوسيلة الاولى من وسائل اتصال الدعوى الدستورية بالمحكمة في النظام القانوني المصري، وتعني هذه الطريقة ان لأية محكمة على اختلاف درجتها ونوعها ، وكذلك لأية هيئة من الهيئات ذات الاختصاص القضائي ، اذا تراءى لها اثناء مباشرة اختصاصاتها عدم دستورية تشريع لازم للفصل في النزاع المطروح امامها ، فعليها ان توقف الدعوى وتحيل الاوراق بغير رسوم الى المحكمة الدستورية العليا للفصل في المسألة الدستورية ، اما المقصود بالتصدي ، فيقصد به جواز المحكمة الدستورية العليا ذاتها ان تتصدى لبحث دستورية تشريع اثناء مباشرتها لاختصاصها ، بحيث اذا ما رأت ان ثمة نصاً تشريعياً يتصل بالنزاع المطروح عليها مشكوك بعدم دستوريته ، وهو من الوسائل الجديدة التي اخذ بها المشرع المصري في قانون انشاء المحكمة الدستورية العليا من اجل توسيع نطاق الرقابة القضائية على دستورية القوانين . ينظر في ذلك : د. محمد رفعت عبد الوهاب ، رقابة دستورية القوانين ، دار الجامعة الجديدة ، الاسكندرية ، ٢٠٠١ ، ص ٢٨٨ وما

بعدها . كذلك ينظر : د. إيهاب محمد عباس إبراهيم ، الرقابة على دستورية القوانين (السابقة - اللاحقة) ، مصدر سابق ، ص ٢٧٩ وما بعدها .
(٣٩) اكدت المحكمة الدستورية العليا في مصر ، بان وسائل الرقابة الدستورية او تحريكها أمام المحكمة الدستورية العليا تشمل الدفع الفرعي ، والاحالة من محكمة الموضوع ، واستعمال المحكمة الدستورية العليا لسلطة التصدي ، وليس من ضمنها الدعوى الدستورية المباشرة سواء اقامها شخص اعتباري او طبيعي ، الدعوى رقم ٣١ لسنة ٤ ق - دستورية عليا - جلسة ١٩٨٧/٦/٦ ، ينظر : د. محمد ماهر ابو العينين ، موسوعة القضاء الدستوري المصري ، الكتاب الثاني ، ط٢ ، دار روائع القانون ، القاهرة ، ٢٠١٧ ، ص ٨٨ .

(٤٠) د. عبد الرحمن سلمان زيباري ، السلطة القضائية في النظام الفيدرالي ، ط١ ، منشورات زين الحقوقية والادبية ، بيروت ، ٢٠١٣ ، ص ٤٧٩ . ومن تطبيقات المحكمة الدستورية الاتحادية في المانيا ، قرارها (2BvR 2735/14 (December 15,2015) ، والخاص بالدعوى الدستورية المقدمة من شخص يطالب بحقه الدستوري في الحفاظ على كرامته الانسانية وفقاً للمادة (١) من القانون الاساسي لجمهورية المانيا الاتحادية لسن ١٩٤٩ ، والمنشور على الموقع الالكتروني للمحكمة الدستورية الاتحادية في المانيا <http://www.bundesverfassungsgericht.de> ، اخر زيارة في ٢٠١٨/٦/٣ .

(٤١) د. عبد الرحمن سلمان زيباري ، مصدر سابق ، ص ٤٧٨ - ٤٨٠ . وكذلك ينظر : د. ماجد راغب الحلو ، دستورية القوانين ، مصدر سابق ، ص ١١٦ .
(٤٢) ينظر : نص المادة (١٠٠) من القانون الاساسي لجمهورية المانيا الاتحادية لعام ١٩٤٩ .

(٤٣) د. توفيق رمضان رواندزي ، دور المحكمة الاتحادية العليا في الرقابة على دستورية القوانين ، ط١ ، مكتبة الوفاء القانونية ، الاسكندرية ، ٢٠١٦ ، ص ٢٠٧ . ومن امثلة ممارسة المحكمة الاتحادية العليا للرقابة الدستورية على القوانين ، الدعوى ١٠ / اتحادية ٢٠٠٦ / بتاريخ ٢٩ / ٥ / ٢٠٠٦ ، والخاصة بطلب محكمة التمييز الاتحادية للبت

بمدي دستورية نص المادة (٢٠ / أولاً- ثانياً) من قانون التقاعد الموحد رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٦ .

(٤٤) ستار عبد الله الغزالي ، الرقابة على دستورية القوانين واللوائح في النظام القانوني المصري والعراقي ، مصدر سابق ، ص١٤٣ . ومن التطبيقات الحديثة في هذا الشأن ، قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم ١١٥ / اتحادية / أعلام / ٢٠١٧ بتاريخ ٢٤ / ١٠ / ٢٠١٧ ، والخاص بطعن محكمة تحقيق نينوى المختصة بقضايا النزاهة ، بموجب كتابها المرقم (١١٤٧) في ٥ / ١٠ / ٢٠١٧ ، للبت في شرعية المادة (١١٣ / ١) من قانون اصول المحاكمات الجزائية لقوى الأمن الداخلي رقم (١٧) لسنة ٢٠٠٨ ، (غير منشور) .

(٤٥) ينظر في ذلك قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم ٣٣ / اتحادية / طعن / ٢٠١١ ، بناءً على الدفع المقدم من احد الخصوم امام محكمة الاحوال الشخصية في كربلاء بتاريخ ٢٨ / ٢ / ٢٠١١ ، والذي طعن بعدم دستورية نص المادة (٣٤ / ثانياً) من قانون الاحوال الشخصية النافذ ، والمنشور في الموقع الالكتروني للمحكمة الاتحادية العليا <https://www.iraqfsc.iq> ، اخر زيارة في ٢ / ٦ / ٢٠١٨ .

(٤٦) د. توفيق رمضان رواندي ، مصدر سابق ، ص٢١٠ .

(٤٧) ستار عبد الله الغزالي، مصدر سابق ، ص١٥٣ .

(٤٨) تنص المادة (٥) من النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية العليا على انه : (اذا طلبت احدى الجهات الرسمية ، بمناسبة منازعة قائمة بينها وبين جهة اخرى الفصل في قانون او قرار تشريعي او نظام او تعليمات او امر فترسل الطلب بدعوى الى المحكمة الاتحادية العليا معلاً مع اسانيده ، وذلك بكتاب موقع من الوزير المختص او رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة) . من التطبيقات الحديثة بهذا الشأن قرار المحكمة الاتحادية العليا ذي الرقم ٦ / اتحادية / أعلام / ٢٠١٨ المؤرخ في ٢٨/٥/٢٠١٨ ، والخاص بالدعوى المقدمة من قبل وزير الداخلية / اضافة لوظيفته ، ضد رئيس مجلس النواب / اضافة لوظيفته ، حول اقرار قانون اقامة الاجانب رقم (٧٦) لسنة ٢٠١٧ ، والمنشور على الموقع الالكتروني للمحكمة الاتحادية العليا <https://www.iraqfsc.iq> ، اخر زيارة ٢ / ٦ / ٢٠١٨ .

(٤٩) تنص المادة (٦) من النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية العليا رقم (١) لسنة ٢٠٠٥ على انه : (اذا طلب مدع الفصل في شرعية نص في قانون او قرار تشريعي او نظام او تعليمات او اوامر فيقدم الطلب بدعوى مستوفية للشروط المنصوص عليها في المواد ٤٤ ، ٤٥ ، ٤٦ ، ٤٧ من قانون المرافعات ويلزم ان تقدم الدعوى بواسطة محام ذي صلاحيات مطلقة).

(٥٠) حكم المحكمة الدستورية العليا في مصر ، القضية رقم ١٢ لسنة ١٥ ق ، جلسة ٣ / ١٢ / ١٩٩٤ . اشار له د. هشام محمد فوزي ، رقابة الدستورية القوانين بين امريكا ومصر ، ط١ ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٦ ، ص٢١٣ .

(٥١) لذلك توصف رقابة القضاء الدستوري بانها رقابة دستورية لا مشروعية ، فولاية القضاء الدستوري لا تمتد واختصاصه لا ينعقد الا اذا كان مبنى الطعن قائماً على وجود قانون او لائحة تخالف احكام الدستور ، أي يتعلق بمدى اتفاق القانون او اللائحة مع الدستور من عدمه ، أي ان رقابة القضاء الدستوري لا تمتد لمخالفة التشريعات ذات المستوى الواحد فيما بينها ، ولا الى مخالفة التشريعات الفرعية الى التشريعات الاصلية . ينظر د. ايهاب محمد عباس ابراهيم ، الرقابة على دستورية القوانين (السابقة - اللاحقة) ، مصدر سابق ، ص٢٢٧ . وهذا ما اكدته المحكمة الدستورية العليا المصرية ، في القضية رقم ٨ لسنة ٣٦ ق . د بجلصة ٢١/٩/٢٠١٤ ، المنشور على الموقع الالكتروني للمحكمة الدستورية العليا في مصر <http://sccourt.gov.eg> ، تاريخ اخر زيارة ٢ / ٦ / ٢٠١٨ ، كما اكدت المحكمة الاتحادية العليا في العراق على ذات المعنى ، في قرارها المرقم ٣٧ / اتحادية / ٢٠٠٨ بتاريخ ١٢/١/٢٠٠٨ ، المنشور على الموقع الالكتروني للمحكمة الاتحادية العليا <https://www.iraqfsc.iq> ، تاريخ اخر زيارة ٢/٦ / ٢٠١٨ . (٥٢) د. وسام صبار العاني ، القضاء الاداري ، ط١ ، مكتبة السنهوري ، بغداد ، ٢٠١٥ ، ص ١٧ .

(٥٣) د. هشام محمد فوزي ، مصدر سابق ، ص٩ .

(٥٤) د. غازي فيصل مهدي و د. عدنان عاجل عبيد ، القضاء الاداري ، ط٢ ، مؤسسة النبراس للطباعة والنشر والتوزيع ، النجف الاشرف ، ٢٠١٣ ، ص٣١ .

- (٥٥) ينظر : نص المادتين (٧٢) و (٧٤) من القانون الاساسي لجمهورية المانيا الاتحادية لسنة ١٩٤٩. كذلك ينظر : د. علي يوسف الشكري ، الوسيط في الانظمة السياسية المقارنة ، مصدر سابق ، ص ٤٥٩ وما بعدها .
- (٥٦) ينظر : نص المواد (٦١) و (١١٠) و (١١٤) و (١١٥) من الدستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥ .
- (٥٧) د. محمد فؤاد عبد الباسط ، ولاية المحكمة الدستورية في المسائل الدستورية ، مصدر سابق ، ص ٢٢١ .
- (٥٨) مثال ذلك القوانين التي اصدرتها السلطة التنفيذية في مصر اعمالاً للاختصاص التشريعي المخول لها بموجب الاعلان الدستوري الصادر في ١٠ / ٢ / ١٩٥٣ ، وكذلك القوانين التي صدرت عن مجلس الرئاسة في اطار اختصاصه التشريعي المقرر بمقتضى الاعلان الدستوري في شأن التنظيم السياسي لسلطات الدولة العليا الصادر في ٢٧ / ٩ / ١٩٦٢ ، ينظر في ذلك : د. حمدي عطية مصطفى عامر ، رقابة الدستورية ، مصدر سابق ، ص ٣١٣ .
- (٥٩) د. ايهاب محمد عباس ابراهيم ، الرقابة على دستورية القوانين (السابقة - اللاحقة) ، مصدر سابق ، ص ٢٠١ . ينظر قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم ٤٤ / اتحادية / ٢٠٠٨ في ٩ / ٢ / ٢٠٠٩ ، والخاص بالطعن بعدم دستورية الاتفاقية المبرمة بين العراق والولايات المتحدة الامريكية ، المنشور على الموقع الالكتروني للمحكمة الاتحادية العليا <https://www.iraqfsc.iq> ، اخر زيارة ٢ / ٦ / ٢٠١٨ .
- (٦٠) د. وسام صبار العاني ، القضاء الاداري ، مصدر سابق ، ص ١٨ . لقد اطلق الفقهاء على هذه الاعمال ، اللوائح او الانظمة تسميات متعددة ، فالبعض يطلق على الانظمة ، القرارات الادارية التنظيمية ، ينظر : د. سليمان الطماوي ، النظرية العامة للقرارات الادارية ، ط ٥ ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٨٤ ، ص ٤٢٢ .
- (٦١) د. عمر محمد الشويكي ، القضاء الاداري ، ط ٤ ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠١١ ، ص ٣٦ وما بعدها .
- (٦٢) د. غازي فيصل مهدي واخرون ، القضاء الاداري ، ص ٣٣ .

- (٦٣) د. مازن ليلو راضي ، القضاء الاداري ، ط ٢ ، مطبعة جامعة دھوك ، دھوك ، ٢٠١٠ ، ص ١٧ .
- (٦٤) د. ازهار هاشم احمد الزهيري ، الرقابة على دستورية الانظمة والقرارات الادارية ، ط ١ ، المركز العربي للدراسات والبحوث العلمية ، القاهرة ، ٢٠١٧ ، ص ٣٩ .
- (٦٥) د. مازن ليلو راضي ، القضاء الاداري ، مصدر سابق ، ص ١٧ .
- (٦٦) د. دانا عبد الكريم سعيد ، دور البرلمان في الانظمة البرلمانية المعاصرة ، مصدر سابق ، ص ١١٠ .
- (٦٧) د. سليمان الطماوي ، النظرية العامة للقرارات الادارية ، مصدر سابق ، ص ٤٤٣ .
- (٦٨) اعطت المادة (١٤٤) من الدستور المصري لسنة ١٩٧١ الملغي لرئيس الجمهورية الحق في اصدار اللوائح التنفيذية والتفويض في اصدارها ، كما اجاز الدستور للمشروع عند وضع القانون تعيين الجهة التي تصدر الانظمة اللازمة لتنفيذه .
- (٦٩) تنص المادة (١٧٠) من الدستور المصري النافذ لسنة ٢٠١٤ على ان : (يصدر رئيس مجلس الوزراء اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين بما ليس فيه تعطيل او تعديل او اعفاء من تنفيذها ، وله ان يفوض غيره في اصدارها الا اذا حدد القانون من يصدر اللوائح اللازمة لتنفيذه) .
- (٧٠) المر بليشكة ، حكومة المانيا المعاصرة ، ترجمة : محمد حقي ، مراجعة وتقديم : د. محمد فتح الله الخطيب ، مكتبة الأنجلو المصرية ، القاهرة ، ١٩٧٣ ، ص ١٣٧ .
- (٧١) تنص المادة (٨٠ / ثالثاً) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ النافذ على ان يمارس مجلس الوزراء الصلاحيات الاتية : (ثالثاً : اصدار الانظمة والتعليمات والقرارات بهدف تنفيذ القوانين) .
- (٧٢) د. عبير حسين السيد حسين ، مصدر سابق ، ص ١٠٨-١٠٩ .
- (٧٣) نصت المادة (١٤٦) من الدستور المصري لسنة ١٩٧١ على ان : (يصدر رئيس الجمهورية القرارات اللازمة لإنشاء وتنظيم المرافق والمصالح العامة) .

- (٧٤) تنص المادة (١٧١) من الدستور المصري لسنة ٢٠١٤ النافذ على ان : (يصدر رئيس مجلس الوزراء القرارات اللازمة لإنشاء المرافق والمصالح العامة وتنظيمها ، بعد موافقة مجلس الوزراء) .
- (٧٥) ينظر : نص المادة (٨٣) من القانون الاساسي لجمهورية المانيا الاتحادية لسنة ١٩٤٩ .
- (٧٦) ينظر : نص المادة (٨٤ / ١) من القانون الاساسي لجمهورية المانيا الاتحادية لسنة ١٩٤٩ .
- (٧٧) فقد نشأت بالفعل مرافق عامة في ظل نص المادة (٨٦) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ النافذ ، منها على سبيل المثال قانون وزارة التخطيط رقم (١٩) لسنة ٢٠٠٩ ، و قانون مؤسسة الشهداء رقم (٣) لسنة ٢٠٠٦ ، وغيرها من القوانين .
- (٧٨) د. مازن ليلو راضي ، مصدر سابق ، ص ٢١ .
- (٧٩) تنص المادة (١٤٥) من الدستور المصري لسنة ١٩٧١ على ان : (يصدر رئيس الجمهورية لوائح الضبط) ، والتي تقابل نص المادة (١٧٢) من الدستور المصري لسنة ٢٠١٤ النافذ ، والتي تنص على ان : (يصدر رئيس مجلس الوزراء لوائح الضبط ، بعد موافقة مجلس الوزراء) .
- (٨٠) علي يونس اسماعيل و رجب علي حسن ، اختصاص المحكمة الاتحادية العليا في الرقابة على مشروعية الانظمة ، بحث منشور في مجلة جامعة تكريت للعلوم القانونية والسياسية ، العدد ٧ ، السنة ٢ ، ٢٠١٠ ، ص ٣٦١ .
- (٨١) د. ازهار هاشم احمد الزهيري ، مصدر سابق ، ص ٥٤ .
- (٨٢) د. مازن ليلو راضي ، مصدر سابق ، ص ٢١ .
- (٨٣) د. ازهار هاشم احمد الزهيري ، مصدر سابق ، ص ٦٣ . كذلك ينظر : د. دانا عبد الكريم سعيد ، دور البرلمان في الانظمة البرلمانية المعاصرة ، مصدر سابق ، ص ١١٧ .
- (٨٤) الا ان دستور مصر لسنة ١٩٧١ الملغي وفي نص المادة (١٠٨) اجاز لرئيس الجمهورية عند الضرورة في الاحوال الاستثنائية وبناءً على تفويض من مجلس الشعب بأغلبية ثلثي اعضائه ان يصدر قرارات لها قوة القانون ، ويجب ان يكون التفويض لمدة

محدودة وإن تبين موضوعات هذه القرارات والاسس التي تقوم عليها ، مع وجوب عرض هذه القرارات على مجلس الشعب في اول جلسة بعد انتهاء التفويض ، فاذا لم تعرض او عرضت ولم يوافق عليها المجلس زال ما كان لها من قوة القانون.

(٨٥) د. دانا عبد الكريم سعيد ، دور البرلمان في الانظمة البرلمانية المعاصرة ، مصدر سابق ، ص ١٣٤.

(٨٦) حمدان محمد يوسف الغفلي ، مظاهر استقلال وتوازن السلطات في النظم الفيدرالية ، اطروحة دكتوراه مقدمة لمجلس كلية الحقوق ، جامعة عين شمس ، ٢٠٠٩ ، ص ٦١٩ (غير منشورة) . ينظر كذلك : المر بليشكة ، مصدر سابق ، ص ١٣٧.

(٨٧) د. محمد عبد الحميد ابو زيد ، توازن السلطات ورقابتها ، مصدر سابق ، ص ٥٨.

(٨٨) د. منير عبد المجيد ، مصدر سابق ، ص ١١٩.

(٨٩) ينظر : نص المادة (١٤٧) من الدستور المصري الملغى لسنة ١٩٧١ .

(٩٠) ينظر نص المادة (٦١ / تاسعاً / ج) من الدستور العراقي النافذ لسنة ٢٠٠٥ .

(٩١) ينظر نص المادة (٦١ / تاسعاً / أ) من الدستور العراقي النافذ لسنة ٢٠٠٥ .

(٩٢) ينظر نص المادة (٦١ / تاسعاً / ب) من الدستور العراقي النافذ لسنة ٢٠٠٥ .

(٩٣) ينظر نص المادة (٦١ / تاسعاً / د) من الدستور العراقي النافذ لسنة ٢٠٠٥ .

(٩٤) ينظر نص المادة (٦١ / تاسعاً / ج) من الدستور العراقي النافذ لسنة ٢٠٠٥ .

(٩٥) نشر بجريدة الوقائع العراقية بالعدد ٣٩٨٧ ، ايلول / ٢٠٠٤ .

(٩٦) د. ماهر جبر نصر ، مدى توازن السلطات في النظام الدستوري المصري ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠١ ، ص ٣٠.

(٩٧) د. مريد احمد عبد الرحمن ، مصدر سابق ، ص ٧٦٧.

(٩٨) د. عصام علي الدبس ، النظم السياسية ، الكتاب الخامس ، السلطة القضائية المؤسسة الدستورية الثالثة ، ط ١ ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، الاردن ، ص ١٨٦.

(٩٩) د. محمد عبد الحميد ابو زيد ، توازن السلطات ورقابتها ، مصدر سابق ، ص ١٨٠ وما بعدها .

- (١٠٠) تنص المادة (١١٥) من الدستور المصري النافذ لسنة ٢٠١٤ على ان : (يدعو رئيس الجمهورية مجلس النواب للانعقاد للدور العادي السنوي ويفض رئيس الجمهورية دور الانعقاد بعد موافقة المجلس) . وهو النص المقابل لما ورد في المادة (١٠١) من الدستور المصري لسنة ١٩٧١ الملغى .
- (١٠١) ينظر : قرار المحكمة الدستورية العليا في القضية رقم ٢٠ لسنة ٣٤ ق دستورية - جلسة ٢٠١٢/٦/١٤ ، د. محمد ماهر أبو العينين ، موسوعة القضاء الدستوري المصري ، الكتاب الاول ، ط٢ ، دار روائع القانون ، القاهرة ، ٢٠١٧ ، ص٣١٥ .
- (١٠٢) ينظر : قرار المحكمة الدستورية العليا في القضية رقم ٦ لسنة ٣٤ ق دستورية - جلسة ٢٠١٢/٧/١٠ ، د. محمد ماهر أبو العينين ، موسوعة القضاء الدستوري المصري ، الكتاب الأول ، مصدر سابق ، ص٤٢٩ .
- (١٠٣) تنص الماد (٩٣) من دستور جمهورية العراق النافذ لسنة ٢٠٠٥ ، على انه : تختص المحكمة الاتحادية العليا ... (سابعاً : المصادقة على النتائج النهائية للانتخابات العامة لعضوية مجلس النواب) .
- (١٠٤) ينظر : قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم (٥٥ / اتحادية / ٢٠١٠) في ٢٤ / ١٠ / ٢٠١٠ ، المنشور على الموقع الالكتروني للمحكمة الاتحادية العليا <http://www.iraqfsc.iq> ، اخر زيارة بتاريخ ٢٠١٨/٧/٧ .
- (١٠٥) د. علي يوسف الشكري ، اختلال التوازن لصالح السلطة التنفيذية في العراق ، ط١ ، الذاكرة للنشر والتوزيع ، بغداد ، ٢٠١٦ ، ص٩٤ .
- (١٠٦) ينظر : نص المادة (٩٤) من دستور جمهورية العراق النافذ لسنة ٢٠٠٥ .
- (١٠٧) د. علي يوسف الشكري ، اختلال التوازن لصالح السلطة التنفيذية في العراق ، مصدر سابق ، ص٩٥ .
- (١٠٨) ينظر : نص المادة (٣٩ / ٢) من القانون الاساسي لجمهورية المانيا الاتحادية لسنة ١٩٤٩ . كذلك ينظر : د. علي يوسف الشكري ، الوسيط في الانظمة السياسية المقارنة ، مصدر سابق ، ص٤٥٦-٤٥٧ . كذلك ينظر : حمدان محمد سيف الغفلي ، مصدر سابق ، ص٤١٠ .

(١٠٩) د. محمد عبد الحميد ابو زيد ، السلطة بين التخاصم والتوازن ، مطبعة العشري ، القاهرة ، ٢٠٠٨ ، ص ٦١٩ .

(١١٠) ينظر : نص المادة (١٠٨) من الدستور المصري لسنة ١٩٧١ الملغى . تجدر الاشارة الى ان الدستور المصري النافذ لسنة ٢٠١٤ لا يجوز التفويض التشريعي للسلطة التنفيذية .

(١١١) يقصد بمبدأ انفراد التشريع : أن تنفرد السلطة التشريعية بتنظيم الحقوق والحريات ولا يجوز لها في أي حال من الأحوال ان تفوض اختصاصاتها هذه الى السلطة التنفيذية ، والعلة أو السبب في ذلك أن هذه الحقوق والحريات انما يمارسها المواطنون في مواجهة السلطة التنفيذية نفسها ، وتفويضها لتنظيم هذه الحريات والحقوق يؤدي الى تحكم اعضاء السلطة التنفيذية في مقدرات المواطنين ، وبالتالي تكون تلك الحقوق والحريات الاساسية عرضة للمساومة والمحسوبية. ينظر في ذلك : د. عبد المنصف عبد الفتاح محمد ادريس ، رقابة الملازمة في القضاء الدستوري ، مصدر سابق ، ص ٣٦٢ .

(١١٢) د. عيد احمد الغفلول ، فكرة عدم الاختصاص السلبي للمشرع ، ط ٢ ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٣ ، ص ١٧٤ .

(١١٣) ينظر : المصدر السابق ، ص ١٩٨ .

(١١٤) تتلخص وقائع القضية في ان احدى الموظفات كانت قد اقامت الدعوى رقم ١٨٨١ لسنة ٢ قضائية امام محكمة القضاء الاداري (دائرة بني سويف والفيوم) ، طالبة الحكم بأحقيتها في ضم مدة اشتغالها بالمحاماة في الفترة من ١٩٨٨/١١/٢ حتى ١٩٩٢/٢/١٨ الى مدة خدمتها الحالية ، كون تم تعيينها في مصلحة الضرائب ببني سويف في ١٩٩٢/٢/١٨ ، وفي جلسة ١٩٩٢/١١/٢٧ اصدرت محكمة القضاء الاداري حكمها والقاضي بضم ثلاثة ارباع مدة ممارستها للمحاماة الى مدة خدمتها الحالية ، الا ان جهة الادارة التي تعمل بها طعنت به امام المحكمة الادارية العليا ، ونظرت المحكمة الادارية العليا الطعن رقم ٥٠٤٦ لسنة ٥١ قضائية ادارية عليا بجلسة ٢٠١٠/١/٢ وقررت احالة الاوراق الى المحكمة الدستورية العليا للفصل في دستوريتهما للشك بدستورية قرار

- الوزير . ينظر : د. محمود صبحي علي السيد ، الرقابة على دستورية اللوائح ، مصدر سابق ، ص ٣٣١-٣٣٣ .
- (١١٥) ينظر : قرار المحكمة الدستورية العليا في مصر بالقضية رقم ٧ لسنة ٣٢ ق. دستورية بجلسة ٢٠١٦/٢/٦ ، المنشور على الموقع الالكتروني <http://sccourt.gov.eg> ، تاريخ اخر زيارة ٢٠١٨/٧/٨ .
- (١١٦) د. محمود صبحي علي السيد ، مصدر سابق ، ص ٣٣٥ .
- (١١٧) ينظر : نص المادتين (٨٢ / ١) و (٦٨) من القانون الاساسي لجمهورية المانيا الاتحادية لسنة ١٩٤٩ .
- (١١٨) اشار اليه : د. علي محسن مهدي ، حدود السلطة التنفيذية في النظام البرلماني ، الرواد للطباعة والنشر ، بغداد ، ٢٠١٧ ، ص ٢١١ . ومما تجدر الاشارة اليه ، انه في عام ١٩٦٣ رفض الرئيس هاينر يشلويكه ايضاً التوقيع على القانون الخاص بمعاهدة اسرة الدفاع الاوربية المشتركة ، الا بعد ان تبدي المحكمة الدستورية الاتحادية رأيها في الموضوع ، اذا كانت دستورية المعاهدة محل شك من حيث الموضوع ، كما رفض نفس الرئيس اعلاه عام ١٩٧٦ ، ان يوقع على قانون يختص بالتجارة ، لأنه يخالف الحق الاساسي للاختيار الحر للمهنة ، وتكررت حالة رفض التوقيع من قبل رئيس الجمهورية الاتحادي ريتشارد فون فايتسيكر عندما رفض التوقيع على قانون خصخصة رقابة المرور الجوي عام ١٩٩٠ . ينظر بهذا الخصوص : د . علي يوسف الشكري ، الوسيط في الانظمة السياسية المقارنة ، مصدر سابق ، ص ٥١٢ .
- (١١٩) د. جوي ثابت ، حق رئيس الدولة في نقض القوانين في القانون الدستوري المقارن ، ترجمة : محمد عرب صاصيلا ، ط١ ، مجد المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر ، بيروت ، ٢٠٠٨ ، ص ٤٧٧ .
- (١٢٠) د. جوي ثابت ، حق رئيس الدولة في نقض القوانين في القانون الدستوري المقارن ، مصدر السابق ، ص ٥٣٨ .
- (١٢١) د. دانا عبد الكريم سعيد ، دور البرلمان في الانظمة البرلمانية المعاصرة ، مصدر سابق ، ص ١٠١ .

- (١٢٢) تنص المادة (٦٠) من الدستور العراقي النافذ لسنة ٢٠٠٥ على : (أولاً : مشروعات القوانين تقدم من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء . ثانياً : مقترحات القوانين تقدم من عشرة من أعضاء مجلس النواب ، أو من إحدى لجانها المختصة .) .
- (١٢٣) زيرك مجيد ، مصدر سابق ، ص ١٥٠ .
- (١٢٤) نشر قانون فك ارتباط دوائر الشؤون الاجتماعية في وزارة العمل والشؤون الاجتماعية بالرقم (١٨) لسنة ٢٠١٠ في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٤١٤٨) في ١٥ / ٣ / ٢٠١٠ .
- (١٢٥) ينظر : قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٤٤ / اتحادية / ٢٠١٠) في ١٢ / ٧ / ٢٠١٠ ، المنشور على الموقع الالكتروني للمحكمة الاتحادية العليا <http://www.iraqfsc.iq> ، اخر زيارة بتاريخ ٧/٧/٢٠١٨ .
- (١٢٦) ينظر : قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٤٣ / اتحادية / ٢٠١٠) في ١٢ / ٧ / ٢٠١٠ ، المنشور على الموقع الالكتروني للمحكمة الاتحادية العليا <http://www.iraqfsc.iq> ، اخر زيارة بتاريخ ٧/٧/٢٠١٨ .
- (١٢٧) سالم روضان الموسوي ، مشروع القانون ومقترحه والصراع بين السلطات ، مقال منشور على الموقع الحوار المتمدن الالكتروني <http://www.ahewar.org/debat/show.art.asp?aid=310565> ، تاريخ اخر زيارة في ٥ / ٧ / ٢٠١٨ .
- (١٢٨) رحيم حسن العكيلي ، لا تشريع الا عن طريق السلطة التنفيذية ، مقال منشور في مجلة التشريع والقضاء الالكتروني http://www.tqmag.net/body.asp?field=news_arabic&id=945&pa_ge_namper=p5 ، تاريخ اخر زيارة في ٥ / ٧ / ٢٠١٨ .
- (١٢٩) رحيم حسن العكيلي ، المصدر السابق .
- (١٣٠) د. علي يوسف الشكري ، المحكمة الاتحادية العليا في العراق بين عهدين ، مصدر سابق ، ١٢١ .

- (١٣١) ينظر : قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم (٢١ / اتحادية / اعلام ٢٠١٥ وموحدتها ٢٩ / اتحادية / اعلام / ٢٠١٠ في ١٤ / ٤ / ٢٠١٥) ، المنشور على الموقع الالكتروني للمحكمة الاتحادية العليا <http://www.iraqfsc.iq> ، تاريخ اخر زيارة في ٧ / ٢٠١٨ .
- (١٣٢) د. علي يوسف الشكري ، اختلال التوازن لصالح السلطة التنفيذية في العراق ، مصدر سابق ، ص ١٥٨ .
- (١٣٣) د. مريد احمد عبد الرحمن ، مصدر سابق ، ص ٧٢٨ .
- (١٣٤) المصدر السابق ، ص ٧٢٩ .
- (١٣٥) زيرك مجيد ، مصدر سابق ، ص ١٤٤ .
- (١٣٦) د. علي مجيد العكيلي ، مصدر سابق ، ص ٤٠ - ٤١ .
- (١٣٧) ينظر : نص المادة (٦٨) من القانون الاساسي لجمهورية المانيا الاتحادية لسنة ١٩٤٩ .
- (١٣٨) ينظر: تفاصيل قرار الحل وموقف المحكمة الدستورية الاتحادية منه : سيلين فينتزل ، حل البوندستاغ الخامس عشر والمادة (٦٨) من القانون الاساسي : استقرار حجب الثقة ، ترجمة : د. محمد عرب صاصيلا ، مجلة القانون العام وعلم السياسة ، العدد الرابع ٢٠٠٦ ، مجد المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، بيروت ، ص ١٠١٦ - ١٠١٨ .
- (١٣٩) ينظر : قرار المحكمة الدستورية الاتحادية في المانيا (Bverfg.2bve 4/05) ، المنشور على الموقع الالكتروني للحكمة الدستورية الاتحادية ، <http://www.bundesverfassungsgericht.de> ، اخر زيارة ٧/٧/٢٠١٨ .
- (١٤٠) ينظر : نص المادتين (٦١) و(٧٠) ، من الدستور العراقي النافذ لسنة ٢٠٠٥ .
- (١٤١) قام رئيس مجلس الوزراء بتقديم اسماء واحد وثلاثون مرشحاً لأشغال احدى وثلاثين وزارة اضافة الى ثلاثة نواب لرئيس مجلس الوزراء ، الى مجلس النواب ، وتم التصويت على منح الثقة لهم بجلسة مجلس النواب رقم (١٤) في ٢١/١٢/٢٠١٠ ،

وفي جلسة مجلس النواب رقم (٣٢) بتاريخ ١٣ / ٢ / ٢٠١١ ، قدم رئيس مجلس الوزراء اسماء ثمانية وزراء لمجلس النواب وتم التصويت على منح الثقة لهم ، وفي جلسة مجلس النواب رقم (٥١) ، قدم رئيس مجلس الوزراء اسم وزير التخطيط وصوت على منح الثقة له . للاطلاع أكثر : ينظر محضر جلسات مجلس النواب العراقي على الموقع الالكتروني <http://ar.parliament.iq/category> ، تاريخ اخر زيارة في ٢٠١٨/٨/٤ .

(١٤٢) ينظر : قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٥٣ / اتحادية / ٢٠١١) في ١٨ / ١٠ / ٢٠١١ ، المنشور على الموقع الالكتروني للمحكمة الاتحادية العليا <http://www.iraqfsc.iq> ، تاريخ اخر زيارة في ٢٠١٨ / ٧ / ٨ .

(١٤٣) د. مصدق عادل ، القضاء الدستوري في العراق ، مصدر سابق ، ص ١٤٩ .
(١٤٤) بختيار غفور حمد أمين ، الوظائف غير التشريعية للبرلمان (دراسة مقارنة) ، اطروحة دكتوراه ، كلية القانون والسياسة ، جامعة السليمانية ، ٢٠٠٩ ، ص ٧٥-٧٦ ، غير منشورة) .

(١٤٥) تنص المادة (٨٣) من دستور جمهورية العراق النافذ ، على انه : (تكون مسؤولية رئيس مجلس الوزراء والوزراء امام مجلس النواب تضامنية وشخصية) .
(١٤٦) ينظر: محضر جلسات مجلس النواب العراقي على الموقع الالكتروني <http://ar.parliament.iq/category> ، تاريخ اخر زيارة في ٢٠١٨/٨/٤ .

(١٤٧) ينظر : قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٧٤ وموحدتها ٧٥ / اتحادية / ٢٠١٦) في ٢٠ / ١٢ / ٢٠١٦ ، المنشور على الموقع الالكتروني للمحكمة الاتحادية العليا <http://www.iraqfsc.iq> ، تاريخ اخر زيارة في ٢٠١٨ / ٧ / ٨ .

(١٤٨) ينظر : د. حميد حنون خالد ، الانظمة السياسية ، مصدر سابق ، ص ٥١-٥٢ .

- (١٤٩) د. محمد طي ، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية ، مصدر سابق ، ص ٢٥٩ .
- (١٥٠) د. محمد عبد الحميد ابو زيد ، السلطة بين التخاصم والتوازن ، مصدر سابق ، ص ٦٩٨ .
- (١٥١) ينظر : قرار المحكمة الدستورية الاتحادية في المانيا (2BvE 5/11) في ٢١ / ١٠ / ٢٠١٤ ، المنشور على الموقع الالكتروني للمحكمة الدستورية الاتحادية ، <http://www.bundesverfassungsgericht.de> ، اخر زيارة ٧ / ٧ / ٢٠١٨ .
- (١٥٢) ينظر : نص المادة (٦١) من دستور جمهورية العراق النافذ لسنة ٢٠٠٥ .
- (١٥٣) د. مصدق عادل طلب ، القضاء الدستوري في العراق ، مصدر سابق ، ص ١٥٢ .
- (١٥٤) ينظر : قرار المحكمة الاتحادية في العراق ، رقم (٣٥ / اتحادية / ٢٠١٢) في ٣٠ / ٤ / ٢٠١٢ . (غير منشور)
- (١٥٥) ينظر : قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٤١ / اتحادية / ٢٠١٢) في ٨ / ٧ / ٢٠١٢ ، المنشور على الموقع الالكتروني للمحكمة الاتحادية العليا <http://www.iraqfsc.iq> ، تاريخ اخر زيارة في ٦ / ٧ / ٢٠١٨ .
- (١٥٦) ينظر : قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٩٥ / اتحادية / ٢٠١٢) في ٢٧ / ١ / ٢٠١٣ ، المنشور على الموقع الالكتروني للمحكمة الاتحادية العليا <http://www.iraqfsc.iq> ، تاريخ اخر زيارة في ٧ / ٧ / ٢٠١٨ .
- (١٥٧) ينظر : قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (١٣٥ / اتحادية / اعلام / ٢٠١٧) في ٢٦ / ٢٠١٨ ، المنشور على الموقع الالكتروني للمحكمة الاتحادية العليا <http://www.iraqfsc.iq> ، تاريخ اخر زيارة في ٥ / ٧ / ٢٠١٨ .

- (١٥٨) ينظر : قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٤١ / اتحادية / ٢٠١٢) في ٨ / ٧ / ٢٠١٢ ، المشار اليه انفاً .
- (١٥٩) ينظر : قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٩٥ / اتحادية / ٢٠١٢) في ٢٧ / ١ / ٢٠١٣ ، المشار اليه انفاً .
- (١٦٠) ينظر : قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (١٣٥ / اتحادية / اعلام / ٢٠١٧) في ٢٦ / ٢٠١٨ ، المشار اليه انفاً .
- (١٦١) ينظر : قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٤٤ / اتحادية / ٢٠١٠) في ١٢ / ٧ / ٢٠١٠ ، تمت الاشارة اليه سابقاً .
- (١٦٢) د. رمزي الشاعر ، رقابة دستورية القوانين ، مكتبة دار السلام القانونية ، النجف الاشرف ، ٢٠٠٤ ، ص ٣٨٣-٣٨٤ . وكما اكدت المحكمة الدستورية العليا في العديد من احكامها بعدم جواز رفع الدعوى الدستورية امامها بصورة مباشرة ، ومنها قرارها الصادر في ٧/٥/١٩٩٤ من أن (قانون المحكمة الدستورية العليا قد استبعد بدلالة هاتين المادتين _ (٢٧ ، ٢٩) _ الطعون المباشرة التي تقدم اليها من الاشخاص الاعتبارية أو الاشخاص الطبيعيين عن طريق الدعوى الأصلية ...) ، القضية رقم ١٠ لسنة ١٣ ق في جلسة ٧/٥/١٩٩٤ ، د. محمد ماهر أبو العينين ، موسوعة القضاء الدستوري المصري ، الكتاب الثاني ، مصدر سابق ، ص ٨٨-٨٩ .